



UFSC

Dissertação de Mestrado

**ANTIFORMALISMO JURÍDICO E INTEGRAÇÃO:
a funcionalidade dos parlamentos regionais
na América do Sul**

Clarissa Franzoi Dri

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Florianópolis, SC, Brasil

2007

Clarissa Franzoi Dri

**ANTIFORMALISMO JURÍDICO E INTEGRAÇÃO:
a funcionalidade dos parlamentos regionais
na América do Sul**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do título de

Mestre em Direito

na área de concentração Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Arno Dal Ri Jr

Florianópolis, SC, Brasil

2007

Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
Curso de Pós-Graduação em Direito

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Dissertação de Mestrado

**ANTIFORMALISMO JURÍDICO E INTEGRAÇÃO: a funcionalidade dos
parlamentos regionais na América do Sul**

elaborada por
Clarissa Franzoi Dri

como requisito parcial para a obtenção do título de
Mestre em Direito

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Arno Dal Ri Jr
Presidente
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Marcelo Fernandes de Oliveira
Membro
Universidade Estadual Paulista

Prof. Dr. Francisco Leita
Membro
Università degli Studi di Padova

Prof. Dr. Olivier Costa
Convidado
Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux

Florianópolis, 23 de fevereiro de 2007.

Para Marli e Edson Dri e
Lucas Konzen,
com gratidão e carinho irremediáveis.

*Desde ahora mismo y aquí
hacia donde quiera que estés,
parte de mi alma
parte a tu encuentro.
Sabes que te llevo dentro mío
igual que yo sé que tu me llevas dentro.*

Jorge Drexler

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor Arno Dal Ri Jr a orientação dedicada, as valiosas sugestões bibliográficas que estão na origem da delimitação dos marcos teóricos do trabalho e a maravilhosa oportunidade de trabalhar e aprender com o Grupo de Pesquisa em Direito Internacional e Integração Regional da UFSC.

Muito obrigada à professora Deisy Ventura pelos preciosos comentários motivados por uma leitura atenta do projeto da dissertação e pelas contínuas discussões sobre os processos de negociação e de instalação do Parlamento do MERCOSUL. Agradeço também a gentil acolhida do professor Olivier Costa no Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, onde encontrei fontes bibliográficas riquíssimas sobre as questões político-parlamentares da integração regional. À Fondazione Cassamarca e ao Dipartimento di Studi Internazionale della Università degli Studi di Padova, especialmente na pessoa do professor Francisco Leita, devo a excepcional oportunidade de pesquisar e aprender com grandes mestres italianos. Agradeço ainda à minha querida amiga Camila Baraldi pelo material generosamente colhido nas bibliotecas francesas.

Meu agradecimento a Lucas Pizzolatto Konzen, Adailton Pires Costa e Mariana Machado Rocha, que revisaram cuidadosamente as primeiras versões do trabalho.

Aos professores, funcionários e estudantes do Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC, minha eterna gratidão por tantas lições, certamente potencializadas pela bolsa de estudos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do Ministério da Educação.

A duas grandes companheiras de aventuras no mestrado, Marina Vital Borges e Marília Denardin Budó, muito obrigada pela linda convivência e pelo conforto cheio de esperança nos períodos de maior angústia.

Ao Lucas, agradeço ainda a ternura, o estímulo permanente, as imprescindíveis reflexões sobre o plano do trabalho e as lições sobre o potencial transformador de um direito construído na concretude das necessidades sociais.

Minha família foi uma indispensável fonte de amor e de incentivo durante a redação do trabalho. Minhas intensas atividades acadêmicas e meus duvidosos anseios profissionais sempre encontraram apoio incondicional nas palavras, nas atitudes e nos sorrisos de minha mãe, Marli, de meu pai, Edson, de minha irmãzinha, Gabriela, e de meu irmão, Marcos. Sem vocês, o caminho da persistência teria sido – e será – tortuoso demais.

Canción por la unidad latinoamericana
Chico Buarque e Pablo Milanés, 1978

El nacimiento de un mundo
Se aplazó por un momento
Fue un breve lapso del tiempo
Del universo un segundo

Sin embargo parecía
Que todo se iba a acabar
Con la distancia mortal
Que separó nuestras vidas

Realizaban la labor
De desunir nossas mãos
E fazer com que os irmãos
Se mirassem com temor

Cuando pasaron los años
Se acumularam rancores
Se olvidaram os amores
Parecíamos extraños

Que distância tão sofrida
Que mundo tão separado
Jamás se hubiera encontrado
Sin aportar nuevas vidas

E quem garante que a História
É carroça abandonada
Numa beira de estrada
Ou numa estação inglória

A História é um carro alegre
Cheio de um povo contente
Que atropela indiferente
Todo aquele que a negue

É um trem riscando trilhos
Abrindo novos espaços

Acenando muitos braços
Balançando nossos filhos

Lo que brilla con luz propia
Nadie lo puede apagar
Su brillo puede alcanzar
La oscuridad de otras costas

Quem vai impedir que a chama
Saia iluminando o cenário
Saia incendiando o plenário
Saia inventando outra trama

Quem vai evitar que os ventos
Batam portas mal fechadas
Revirem terras mal socadas
E espalhem nossos lamentos

E enfim quem paga o pesar
Do tempo que se gastou
De las vidas que costó
De las que puede costar

Já foi lançada uma estrela
Pra quem souber enxergar
Pra quem quiser alcançar
E andar abraçado nela

Já foi lançada uma estrela
Pra quem souber enxergar
Pra quem quiser alcançar
E andar abraçado nela

RESUMO

O direito internacional contemporâneo engloba, entre suas diversas escolas doutrinárias, a teoria antiformalista. A corrente institucionalista dessa teoria, desenvolvida sobretudo pelo jurista italiano Santi Romano, entende o direito internacional como uma instituição. Isso porque ele não seria composto apenas por normas, mas por uma complexidade de outros fatores sociais, políticos e culturais. Essa corrente ressalta o caráter ordenamental do direito, em contraposição ao perfil potestativo defendido pelas teorias formalistas, e a sobreposição da instituição internacional às demais. Já a vertente sociológica, lapidada pelo jurista francês Georges Scelle, fundamenta o direito internacional na solidariedade intersocial. A interdependência entre as pessoas, todas parte de uma comunidade internacional, atestaria a primazia do direito internacional sobre os direitos internos, negaria seu caráter soberanista e voluntarista e lançaria as bases para um federalismo mundial. Por meio do método de abordagem dialético e do método de procedimento comparativo, procura-se aplicar as teorias antiformalistas à atuação de atores diferentes do Estado-nação no âmbito do MERCOSUL. Na medida em que essa atuação poderia ser potencializada e democratizada com um desempenho eficaz do Parlamento do MERCOSUL, verificam-se as perspectivas desse desempenho no confronto com a funcionalidade dos parlamentos nacionais da região. Uma análise de certas características dos sistemas políticos e eleitorais e da cultura política da América do Sul demonstra que a funcionalidade do parlamento regional tende a ser limitada pela reprodução das debilidades dos Poderes Legislativos nacionais. Por outro lado, a adoção de uma perspectiva jurídica antiformalista da integração regional relativizaria o papel dos Estados e promoveria o Parlamento do MERCOSUL como um órgão de contato com os novos atores regionais e como um espaço público de legitimação social do próprio processo de integração.

Palavras-chave: Antiformalismo jurídico. Integração regional. Parlamento do MERCOSUL. Novos atores internacionais.

ABSTRACT

Contemporary international law comprehends, among its doctrinal schools, the antiformalistic theory. The institutional side of this theory, developed mainly by the Italian jurist Santi Romano, understands international law as an institution. This comes from the idea that law would not be composed only by rules, but by a complexity of other social, political and cultural elements. The institutionalism stresses the regulatory character of law and refuses its autocratical aspect, supported by the formalistic theories. It underlines as well the supremacy of the international institution over the others. On the other hand, the sociological side of the antiformalistic theory, build up by the French jurist Georges Scelle, bases international law upon intersocial solidarity. The interdependence among people, all of them part of the international community, would certificate the superiority of international order over the national ones, deny its sovereign and voluntary profile and help to found a global federalism. Through dialectic approach method and comparative procedure method, the antiformalistic theories are employed to explain the role of actors different from the nation-state in MERCOSUR. As their actions could be maximized and democratized by an efficient performance of the MERCOSUR Parliament, the perspectives of this performance are faced up with the functionality of the national parliaments of the region. An analysis of certain characteristics of south-american political and electoral systems as well as its political culture demonstrates that the functionality of the regional parliament tends to be limited by the reproduction of the debilities of national congresses. However, the adoption of an antiformalistic perspective could relativize the role of the states and promote the MERCOSUR Parliament as an organ of contact with new regional actors and as a public space of social legitimacy of the integration process.

Key-words: Juridic antiformalism. Regional integration. MERCOSUR Parliament. New international actors.

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

	<i>Página</i>
Figura 1 – Mapa da América do Sul	80
Tabela 1 – O populismo	86
Tabela 2 – A esquerda no poder	87
Tabela 3 – Os golpes de Estado militares	89
Tabela 4 – Os principais sistemas de governo	96
Tabela 5 – Confiança popular nos partidos políticos	112

LISTA DE SIGLAS

ALADI – Associação Latino-americana de Integração
ALALC – Associação Latino-americana de Livre Comércio
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento ou Banco Mundial
CADEL – Centro Andino de Investigação, Capacitação e Desenvolvimento Legislativo
CAN – Comunidade Andina
CCM – Comissão de Comércio do MERCOSUL
CCSCS – Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul
CECA – Comunidade Européia do Carvão e do Aço
CED – Comunidade Européia de Defesa
CEE – Comunidade Económica Européia
CEPAL – Comissão Económica para a América Latina
CIJ – Corte Internacional de Justiça
CMC – Conselho Mercado Comum - MERCOSUL
CODESUL – Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul - Brasil
CPC – Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL
CRECENEA – Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino
EURATOM – Comunidade Européia de Energia Atômica
FCES – Fórum Consultivo Económico e Social
FLACSO – Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais
FMI – Fundo Monetário Internacional
FSLN – Frente Sandinista de Libertação Nacional - Nicarágua

GMC – Grupo Mercado Comum - MERCOSUL
MAC – Mecanismo de Adaptação Competitiva - Argentina-Brasil
MAS – Movimento ao Socialismo - Bolívia
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
OEA – Organização dos Estados Americanos
OLAGI – Organização Latino-americana de Governos Intermédios
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONG – Organização não-governamental
ONGAT – Organização não-governamental de alcance transnacional
ONU – Organização das Nações Unidas
PA – Parlamento Andino
PE – Parlamento Europeu
PFL – Partido da Frente Liberal - Brasil
PIB – Produto interno bruto
PL – Partido Liberal - Brasil
PM – Parlamento do MERCOSUL
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POP – Protocolo de Ouro Preto
PP – Partido Popular - Brasil
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PSDB – Partido da Social-democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores - Brasil
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
SAI – Sistema Andino de Integração
SAT – Setor de Assessoria Técnica da Secretaria do MERCOSUL
STF – Supremo Tribunal Federal - Brasil
TA – Tratado de Assunção
UE – União Européia

SUMÁRIO

	<i>Página</i>
Introdução	16
1. O paradigma antiformalista do direito internacional	28
1.1. <i>Monismo institucional versus monismo intersocial</i>	32
1.1.1. O direito como instituição	34
1.1.2. A concepção sociológica do ordenamento internacional	45
1.2. <i>Para uma aplicação jurídica e regional das doutrinas antiformalistas</i>	55
1.2.1. Entre jusnaturalismo contestatório e positivismo crítico	56
1.2.2. Os novos atores internacionais	65
2. A modelagem política de uma América indecisa	75
2.1. <i>Colonizar também é exportar carimbos</i>	80
2.1.1. Atalhos e desvios no percurso de um povo contente	81
2.1.2. A ilusão da “via chilena para o socialismo”	89
2.2. <i>Uma desequilibrada união de poderes</i>	93
2.2.1. Vazios parlamentares na América do Sul	95
2.2.2. O sistema brasileiro de coalizão e os altos custos da	99

estabilidade	
2.3. <i>Os caminhos do poder</i>	102
2.3.1. Métodos eleitorais como termômetros da democracia	103
2.3.2. Os limites democráticos na vitória da Frente Ampla no Uruguai	106
2.4. <i>A democracia implícita</i>	109
2.4.1. Partidos ou movimentos sociais?	110
2.4.2. Venezuela e Bolívia: a chegada ao poder de uma esquerda não institucionalizada	117
3. Parlamentos regionais na integração sul-americana: uma atuação limitada	123
3.1. <i>A funcionalidade dos parlamentos de integração à luz do paradigma antiformalista</i>	127
3.1.1. O Parlamento Europeu	128
3.1.2. O Parlamento Andino	144
3.2. <i>Um parlamento para o MERCOSUL?</i>	153
3.2.1. Integrar sim, institucionalizar talvez	154
3.2.2. O desempenho parlamentar entre as práticas políticas nacionais e a teoria antiformalista internacional	161
Conclusão	174
Referências	180

INTRODUÇÃO

Chovia tanto tanto
naquele reino da Ásia
que a chuva dissolveu
o rei com seu palácio e suas leis.

Carlos Drummond de Andrade
Amar se Aprende Amando, 1986

Nas palavras do presidente Luis Inácio Lula da Silva, o dia 14 de dezembro de 2006 entrará para a história da integração sul-americana. Nessa data, em uma sessão solene do congresso brasileiro, em Brasília, foi oficialmente instaurado o Parlamento do MERCOSUL (PM). O evento contou com a presença dos parlamentares da Comissão Parlamentar Conjunta e de autoridades políticas de todos os Estados-membros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), que foram unânimes em destacar o papel do novo órgão no incremento da cidadania, da representatividade e do diálogo social no bloco. Ressaltou-se também a responsabilidade parlamentar em contribuir para o avanço da integração econômica e para a construção normativa mercosulina¹.

Mas um parlamento regional é realmente capaz de atender aos anseios de mais democracia e de mais união dos que sustentam um claro projeto político para o MERCOSUL? Soa questionável a capacidade de um órgão parlamentar surgir como a instituição propulsora de um bloco eminentemente presidencialista, ainda indeciso sobre a espécie e a intensidade da integração que busca. Isso porque as atribuições conferidas ao Parlamento por seu protocolo constitutivo estão aquém das funções dos parlamentos nacionais sul-americanos.

¹ Os arquivos sonoros da sessão podem ser consultados em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2007.

Por outro lado, nem mesmo os parlamentos nacionais possuem uma considerável margem de influência nos sistemas políticos da América do Sul, cujo presidencialismo exacerbado confere uma posição apenas secundária ao Poder Legislativo. O trabalho pretende agregar esses elementos na investigação das perspectivas de funcionalidade do Parlamento do MERCOSUL e do trajeto político do Parlamento Andino (PA). Busca também analisar a compatibilidade de um parlamento de integração funcional às teorias antiformalistas do direito internacional, hoje preteridas à visão jurídica formalista-positivista.

O legado moderno em questão

O exame proposto não pode desconsiderar o contexto histórico do nascimento do parlamento enquanto instituição político-ideológica. Como outros “mitos da modernidade”², tal órgão consolidou-se como resposta a uma necessidade da burguesia europeia. Era indispensável à legitimação do incipiente sistema de produção capitalista que o novo regime sócio-político fosse formalmente democrático, o que requeria um instrumento de representação da vontade geral: o parlamento³. Assentado sobre este discurso abstrato e dogmático, o Estado moderno perpetua-se há séculos como a única forma considerada possível de organização da vida em sociedade. Cabe, assim, discutir, inclusive no plano da integração regional, se o modelo parlamentar corresponde às aspirações das sociedades do século XXI e em que medida a exaltação deste instituto contribui para a manutenção de comportamentos soberanistas e nacionalistas derivados do status quo estatal.

De outra parte, a lei constitui-se na voz do parlamento em âmbito normativo, identificando-se à vontade geral⁴. O princípio da legalidade surge, então,

² Veja GROSSI, Paolo. *Mitologias Jurídicas da Modernidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004 e WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito*. 3. ed. São Paulo: Alfa Omega, 2001. p. 25-78.

³ GROSSI, Paolo. *Mitologias Jurídicas*, op. cit., p. 61.

⁴ Segundo a noção elaborada pelo filósofo francês Jean-Jacques ROUSSEAU, “há comumente grande diferença entre a vontade de todos e a vontade geral; esta só fita o interesse comum; aquela só vê o interesse, e não é mais do que uma soma de vontades particulares; porém quando tira dessas vontades as mais e as menos, que mutuamente se destroem, resta por soma das diferenças a vontade geral.” *Do Contrato Social*. São Paulo: Martin Claret, 2001. p. 41.

como fundamento da democracia moderna. “Tudo encaixa perfeitamente, como em um teorema”⁵. Ocorre que,

por trás deste palco cênico em que tudo é idealizado, por trás deste raciocínio realizado através de modelos, fica escondido o Estado monoclássista, o espesso extrato de filtros entre sociedade e poder, o elitismo exclusivo das formas de representação, a grosseira defesa de ricos interesses que todo o puríssimo teorema vinha a tutelar e a consolidar. [...] aparece ideologicamente carregada a verdade axiomática de que a lei, e somente a lei, exprime a vontade geral e, assim sendo, produz e condiciona toda a manifestação da juridicidade; ou seja, tudo o que venha proposto como juridicidade mostra-se, em um exame aprofundado, mais como uma pseudo-verdade substancialmente tuteladora de interesses particulares dos detentores do poder⁶.

São questionáveis as idéias de que a legislação transparece a vontade do povo e de que nela residem as garantias indispensáveis contra abusos do poder. Ao contrário, foi exatamente por meio destes argumentos, racional e ideologicamente construídos, que se propagou a noção, hoje dominante nos ordenamentos da família romano-germânica, de que o direito é idêntico à lei⁷. Essa identificação traduz as diretrizes do positivismo jurídico, que se caracteriza pela redução do direito à ordem estabelecida, através das normas emanadas do Estado.

Além da crítica aos motivos pelos quais o positivismo norteia a vida jurídica do Estado desde a modernidade, é imprescindível apontar as falhas de sua aplicação⁸. Em primeiro lugar, ele não admite a presença de lacunas, que, a despeito deste preceito, podem existir no sistema jurídico. O positivismo também encontra dificuldade para lidar com as proposições normativas abertas (como as normas penais em branco), entregando-as a um de seus maiores inimigos: a interpretação do juiz (discricionária ou, por vezes, arbitrária). Depois, ele é inoperante em face do conflito entre princípios, que não são admitidos como normas

⁵ GROSSI, Paolo. *Mitologias Jurídicas*, op. cit., p. 61. Explica-se o autor: “A engenhosidade e o esmero da paisagem também se revelaram na sua harmonia de construção geométrica, onde tudo aparece exato e preciso, contido, como é, no rigor de linhas, ângulos, círculos. O problema ineliminável e indissolúvel é o fato de não se discorrer sobre figuras abstratas, mas sobre criações e criaturas históricas incontáveis no rigor de um *teorema*. E trata-se de um verdadeiro *teorema político-jurídico*.” Ibid., p. 61. Grifo nosso.

⁶ Ibid., p. 62.

⁷ “A identificação entre Direito e lei pertence, aliás, ao repertório ideológico do Estado, pois na sua posição privilegiada ele desejaria convencer-nos de que cessaram as contradições, que o poder atende ao povo em geral e tudo o que vem dali é imaculadamente jurídico, não havendo Direito a procurar além ou acima das leis.” LYRA FILHO, Roberto. *O que é Direito*. 17. ed. São Paulo: Brasiliense, 2003. p. 8.

⁸ Estes e outros aspectos que desnudam a fragilidade do positivismo, no tocante a seus efeitos, são trazidos por GRAU, Eros. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 26.

pelos positivistas, mas estão presentes no ordenamento. O sistema positivista de matriz kelseniana, assim, apresenta limitações incontornáveis, tanto formais quanto materiais, para explicar a vinculação entre os homens e o ordenamento que regula sua vida em meio à coletividade. Isso porque o direito deve exprimir a sociedade, não o Estado, nascendo, portanto, antes da norma⁹. Esta é puramente declaratória, não constitutiva da juridicidade que já se verifica no desenrolar das relações entre as pessoas. Nesta ótica, a centralidade do direito deixa de estar no aparato normativo estatal e passa ao ser humano.

As restrições positivistas parecem se repetir na cena internacional¹⁰. Se o principal efeito do positivismo nos ordenamentos nacionais é a supremacia das fontes estatais, no direito internacional ele fomenta a noção de que o Estado, soberano, é seu único sujeito pleno. Desse modo, o Estado, organização social superior, protagoniza a cena jurídica, seja ela interna ou externa às suas fronteiras. Para legitimar este monopólio, são necessárias teorias que expliquem as relações entre direito interno e direito externo. Assim surgem as doutrinas dualistas e monistas.

O dualismo deriva diretamente das teorias voluntaristas do direito internacional. Elas afirmam que o direito encontraria sua origem na expressão da vontade estatal. Dessa maneira, o Estado possuiria autonomia para submeter-se ou não às normas internacionais, de acordo com seus interesses. Um requisito indispensável para a vinculação ao direito seria, portanto, o consentimento estatal. Se no voluntarismo unilateral o direito internacional nasce das vontades isoladas dos Estados, o voluntarismo multilateral considera que ele resulta da vontade comum dos Estados¹¹. Ambas correntes de pensamento levam a uma dissociação inevitável entre os ordenamentos jurídicos interno e externo. Se o ordenamento internacional consiste em um conjunto de normas paralelo ou alheio ao direito interno, o Estado pode medir a pertinência de sua subordinação a ele.

O voluntarismo positivista, ou neovoluntarismo, por sua vez, admite que o direito não é criado artificialmente pelo Estado, mas advém da vida em

⁹ GROSSI, Paolo. *Primeira Lição sobre Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 11.

¹⁰ “O Direito não se limita ao aspecto interno do processo histórico. Ele tem raiz internacional. [...] o direito entre nações luta para não ficar preso ao sistema de forças dominantes e, em que pesem as felizes contradições a sua forma interestatal (entre Estados), reproduz, no ângulo externo, a obstrução [...] quanto ao direito estatal.” LYRA FILHO, Roberto, op. cit., p. 72-73.

¹¹ Georg Jellinek e Heinrich Triepel são, respectivamente, os principais expoentes das referidas teorias.

sociedade¹². Não seria possível, assim, conceber um voluntarismo absoluto, tendo em vista que o direito deriva da realidade social. Entretanto, se o direito prescinde do Estado do ponto de vista material, formalmente tal intervenção é necessária. Seria preciso que o Estado “carimbasse” as normas sociais, transformando-as em normas jurídicas. Apesar da relativização da vontade estatal, seu reconhecimento persiste como necessário ao direito internacional, mantendo-se, assim, o dualismo.

Essa escola evidencia as influências positivistas e formalistas no direito internacional. Sob a ótica de que a norma jurídica é aquela posta pelo Estado, consolida-se o ofuscamento das relações sociais como produtoras do direito. Quando se admite que a norma emana da sociedade, mas requer-se uma autoridade constituída para dar-lhe validade, coloca-se o formal sobre o substancial. Tal sobreposição dos aspectos formais sobre os materiais consiste justamente no formalismo jurídico. Essa concepção define o direito exclusivamente em função de seus contornos, de seu esqueleto formal, prescindindo completamente do seu conteúdo – “isto é, considera somente *como* o direito se produz e não *o que* ele estabelece”¹³. As relações entre as concepções positivista e formalista do direito não são de similitude nem de contrariedade. Trata-se de doutrinas diferentes que se complementam no tocante à manutenção do vazio ideológico atribuído ao direito.

Em objeção às teorias voluntaristas, desenvolve-se a doutrina normativista¹⁴, baseada na “teoria pura do direito” kelseniana. Segundo esta corrente, o fundamento do direito internacional está na normatividade que lhe é conferida por uma regra jurídica anterior e superior. No topo da pirâmide de Kelsen encontra-se a norma fundamental, fonte suprema do direito, em substituição à vontade estatal. O direito interno e o direito internacional, alicerçados sobre a mesma base, formariam parte de um único ordenamento, o que configura o monismo internacional. Essa fundamentação, contudo, parece insuficiente face à impossibilidade de justificar o fundamento da norma suprema. Mesmo aproximando os direitos externo e interno, a escola perde em realismo ao depositar o fundamento das normas em outra norma, igualmente abstrata e hipotética.

No início do século XX, na contra-corrente da supremacia estatal e defendendo a harmonização dos ordenamentos e a predominância do direito

¹² Dionísio Anzilotti e Arrigo Cavaglieri são os principais expoentes dessa teoria.

¹³ BOBBIO, Norberto. *O Positivismo Jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone, 1995. p. 145.

¹⁴ Gerada na Escola de Viena e representada, principalmente, por Hans Kelsen e Alfred Verdross.

internacional, surgem as doutrinas monistas italiana e francesa, que são objeto do primeiro capítulo do trabalho. Concebendo o Estado como somente uma das muitas formas de organização social, as escolas prescindem de sua figura para explicar o direito internacional. Para a última corrente, mais centrada no indivíduo, o direito fundamenta-se nas relações entre as pessoas e entre as sociedades – monismo intersocial. No caso da teoria italiana, não é o indivíduo, mas são os agrupamentos humanos, as instituições sociais que, ao interagirem, identificam-se ao direito – monismo interinstitucional.

A consideração dos monismos intersocial e interinstitucional na tentativa de compreensão do direito internacional contemporâneo representa uma significativa mudança de paradigmas. Ousa-se questionar o dogma estatal de origem moderna. Aceitam-se como obsoletas certas construções racionais iluministas que encorajaram o domínio do direito positivo sobre os homens. Buscam-se fundamentos temporal e substancialmente mais próximos da realidade atual para explicá-la. É reconhecida uma pluralidade de atores internacionais, vinculados ou não ao Estado, que procuram ser vistos e ouvidos para além das fronteiras territoriais. Nessa lógica, os processos de integração surgem como requintados laboratórios do fim do absolutismo estatal e da aplicação das doutrinas antiformalistas.

Democracia à moda sul-americana

As tradições políticas dos Estados-membros parecem exercer uma influência considerável nos quadros políticos da Comunidade Andina (CAN) e do MERCOSUL. Especialmente no caso do Cone Sul, parece interessante investigar essas relações no momento em que o Parlamento surge como um novo elemento, eventualmente capaz de alterar a situação política que caracterizava o bloco até então. Se, por um lado, a criação do Parlamento MERCOSUL parece derivar, entre outros fatores, de um mimetismo com relação à integração européia, por outro é provável que as práticas parlamentares regionais reproduzam, em certa medida, as relações de poder que já se verificam nos âmbitos nacionais.

Mesmo antes da criação do Parlamento a integração mercosulina já refletia as conseqüências de um relativo desequilíbrio entre os Poderes nos países sul-americanos. Nos assuntos internacionais, onde se supõe inseridas as questões

relativas à integração, o Legislativo costuma ser uma mera caixa de ressonância das decisões do Poder Executivo. A participação dos congressistas em questões relativas a acordos ou relações com outros Estados é rara, uma vez que a política externa é, ademais de uma atribuição legal, considerada uma tarefa exclusiva do presidente, que deve ser realizada por meio do ministério competente. As decisões tomadas no MERCOSUL, assim, sempre contaram com um baixo grau de interferência dos parlamentares nacionais. Essa situação tende a se alterar no momento em que o bloco passa a contar com parlamentares próprios, eleitos por sufrágio universal? Para buscar respostas a essa questão, averiguam-se, no segundo capítulo, as relações cotidianas entre o Executivo e o Legislativo que se estabelecem no seio dos regimes presidencialistas da América do Sul. Do mesmo modo, é pertinente verificar em que medida os sistemas eleitorais proporcionais de listas abertas, amplamente utilizados na escolha dos membros das câmaras baixas no continente, influenciam tais relações.

Não parece coincidência que a criação do Parlamento do MERCOSUL, diferentemente do Parlamento Andino, aconteça em uma ocasião de amadurecimento democrático na região. Após períodos de concentração de poder nas oligarquias e de ditaduras militares, inicia-se um ciclo de proteção dos princípios democráticos formais e, com eles, surge uma incipiente alternância de poder. Novas forças políticas chegam ao governo nos países da região, algumas delas ancoradas em antigas reivindicações sociais e em movimentos organizados de indígenas, camponeses e trabalhadores urbanos. Tal fato mostra-se ainda mais significativo quando se considera que o subdesenvolvimento tende a favorecer mais uma democracia estável do que representativa e responsiva¹⁵. Assim, parece também necessário examinar os influxos entre os sistemas partidários nacionais e o parlamento regional.

A análise comparada dos sistemas políticos, eleitorais e partidários das nações sul-americanas justifica-se devido aos traços de uma personalidade cultural comum que, apesar das especificidades locais, existem na região¹⁶. Olivier Dabène entende inclusive que a América Latina conforma um sistema

¹⁵ ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2004. p. 15.

¹⁶ FURTADO, Celso. *A Economia Latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. 3. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1986. p. XI.

interdependente, o que explicaria o paralelo das evoluções nacionais¹⁷. Por isso, o capítulo não desconsidera certos fenômenos históricos similares que ocorreram em diferentes países do continente e que podem, inclusive no presente, modificar os rumos das tentativas de integração política que se delineiam.

*Parlamentos pós-nacionais*¹⁸?

As situações descritas apontam para a encruzilhada em que se encontram os parlamentos de integração na América do Sul. O parlamento, enquanto instituto típico do estatismo moderno, aparece como uma de suas maiores “rachaduras”¹⁹, sobretudo nos sistemas presidencialistas de governo. Por outro lado, é majoritariamente nesse órgão que se depositam as expectativas quanto à democratização e ao aprofundamento da Comunidade Andina e do MERCOSUL. Esse é o paradoxal dilema de que trata o terceiro capítulo: o parlamento regional atuando como instrumento do domínio legiferante do Estado – representante do positivismo – ou como maximizador da participação cidadã no cenário regional – precursor do antiformalismo. Uma visão dialética indicaria que as alternativas não são excludentes, como demonstram as contradições da integração europeia.

Novas formas de regulação e de solução de conflitos, mais próximas da realidade social, inclusive já convivem com o sistema positivista ou foram por ele incorporadas. O pluralismo jurídico parece traduzir, concreta e teoricamente, essas aspirações. Notadamente nos planos regional e internacional,

¹⁷ DABÈNE, Olivier. *La Región América Latina: interdependencia y cambios políticos*. Buenos Aires: Corregidor, 2001. p. 14. A interdependência representa um fenômeno muito geral, que atua como causa e consequência de semelhanças evolutivas. Além da constatação de similitudes econômicas, sociais e culturais, há interdependência política quando se verificam transmissões de conjuntura, que suscitam difusão e convergência. “Assim, por exemplo, uma transmissão mundial devida a um show (quebra da bolsa em 1929) ou a um evento mundial (guerra mundial), pode suscitar respostas internas similares em todos os países (convergência), ao mesmo tempo em que pode exercer a mesma restrição em todas as partes (irradiação) e o primeiro país que encontra a receita para sua superação será copiado naturalmente (contágio).” Ibid., p. 26. Livre tradução do original: “*Así, por ejemplo una transmisión mundial debida a un show (quiebra de la bolsa en 1929) o a un evento mundial (guerra mundial), puede suscitar respuestas internas similares en todos los países (convergencia), aunque al mismo tiempo puede ejercer la misma restricción en todas las partes (irradiación) y el primer país que encuentra la receta para hacer frente, será copiado naturalmente (contagio).*”

¹⁸ Analogia à noção de *constelação pós-nacional* de Jürgen HABERMAS. *A Constelação Pós-nacional: ensaios políticos*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

¹⁹ “Rachaduras: o termo é adequado, já que é exatamente a compacidade do Estado e a sua projeção jurídica a rachar, a sofrer infiltrações e conseqüentemente a complicar-se.” GROSSI, Paolo. *Primeira Lição sobre Direito*, op. cit., p. 57.

esse esquema parece não somente ser apropriado para lidar com a diversidade cultural e histórica das nações, como também essencial para a consecução de acordos horizontais de cooperação e de comércio que busquem evitar imperialismos “inconvenientes”²⁰. Uma importante questão refere-se ao papel do parlamento nesse cenário, sobretudo enquanto espaço público de promoção democrática.

Tal sorte de considerações não procura significar que o trabalho desconsidera a “realidade” das relações internacionais contemporâneas, ou que subestima os jogos de poder e seus bastidores econômico-comerciais. Ao contrário, visa compreender os motivos – interdisciplinares – que contribuem à afirmação dessas situações e, a partir deles, esboçar uma teoria jurídico-política do regionalismo latino-americano. Para tanto, a pesquisa não se ocupa apenas do direito – sentido prescritivo –, mas também dos problemas que o direito está destinado a resolver – sentido científico-descritivo²¹. Especialmente no direito internacional, não existe algo como uma racionalidade autônoma, independente das perspectivas políticas pelas quais ele é visto²². Não se pode separar as instituições públicas e as normas internacionais das negociações políticas que as precedem e do ambiente político que as envolve. Há que se considerar também que

toda análise profunda das realidades conduz a elementos ideais que, mesmo que não palpáveis pelos sentidos exteriores e longe de terem uma existência mais do que subjetiva e psicológica, são de ordem objetiva e constitutivos de fenômenos reais: trata-se de categorias reais de ordem geral e eterna, de formas substancialmente inerentes às substâncias particulares e individuais²³.

Metodologia

²⁰ Ibid., p. 63.

²¹ GRAU, Eros, op cit., p. 21.

²² KOSKENIEMMI, Martti. *The Gentle Civilizer of Nations: the rise and fall of international law (1870-1960)*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 513.

²³ TRUYOL y SERRA, Antonio. *Doctrines Contemporaines du Droit des Gens*. Paris: Pedone, 1951. p. 83. Livre tradução do original: “Toute analyse approfondie des réalités conduit à des éléments idéaux qui, bien que non palpables par les sens extérieurs et loin de n’avoir qu’une existence subjective et psychologique, sont d’ordre objectif et constitutifs des phénomènes réels: il s’agit de catégories réelles d’ordre general et éternel, de formes substantielles inhérentes aus substances particulières et individuelles.” Segue o autor, transcrevendo as palavras de Erich KAUFMANN: Somente quando se percebe a penetração recíproca desses dois tipos de substância, a inerência da razão na realidade e da participação dessa realidade na razão, relações sobre as quais repousa o mundo real, evita-se considerar como absoluto o que é apenas relativo e relativizar o que há de absoluto em toda relatividade existente. Livre tradução do original: “Uniquement lorsqu’on se rend compte de la pénétration réciproque de ces deux sortes de substances, de l’inhérence de la raison dans la réalité et de la participation de la réalité à la raison, relations sur lesquelles le monde réel repose, on évite de considérer comme absolu ce qui n’est que relatif et de relativiser ce qu’il ya d’absolu dans toute relativité existante.”

O tema é abordado por meio do método dialético, que parece indispensável ao enfoque crítico e antiformalista do direito visado pela pesquisa. A integração entre os povos, em seus mais variados graus e tipologias, e as instituições, nas quais se incluem os parlamentos, devem ser entendidos como processo, como fatores em permanente transformação. Essa constante mutação deve nortear uma análise contestadora e não conformada, embora científica, das causas e conseqüências do objeto proposto.

É certo, no entanto, que a dialética revela-se mais um desafio do que um método. Uma vez compreendidos seus complexos conceitos, torna-se também difícil aplicá-los à análise. A utilização de pelo menos duas noções parece indispensável a esta tentativa de aplicação: a) *contradições* devem ser entendidas como conexões íntimas essenciais que existem entre realidades diferentes, não como defeitos²⁴; b) “*superação dialética* (Hegel) é simultaneamente a negação de uma determinada realidade, a conservação de algo de essencial que existe nessa realidade negada e a elevação dela a um nível superior”²⁵.

Como método de procedimento, emprega-se o método comparativo. Esse tipo de estudo, embora imprescindível ao tema sob análise, comporta alguns perigos. No âmbito das relações internacionais, com mais ênfase nos casos do direito internacional e da integração, a comparação é, não raras vezes, condenada como método impróprio à investigação, tendo em vista as consideráveis diferenças, das mais variadas espécies, entre países ou grupos de países. Em algumas situações, tal compreensão pode denotar uma certa confusão entre *método comparativo* e *imposição cultural*. Evidentemente, uma aproximação simplista, mesmo que teórica, de duas realidades diversas pode soar como uma tentativa de assimilação de uma pela outra. Esse não é o caso do método comparativo. Tal método é empregado hoje, nas ciências sociais, para estudar um fenômeno igual ou similar que ocorre em realidades diferentes. Ou seja, trata-se do mesmo fenômeno – ou da averiguação desta hipótese –, não da mesma realidade.

²⁴ “Dialética significa o modo de pensarmos as contradições da realidade, o modo de compreendermos a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação.” KONDER, Leandro. *O que é Dialética*. São Paulo: Brasiliense, 2003. p. 8.

²⁵ Ibid., p. 26. Também embasam o enfoque dialético adotado pela pesquisa as seguintes obras: LOWY, Michael. *Método Dialético e Teoria Política*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978 e DEMO, Pedro. *Metodologia Científica em Ciências Sociais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995. p. 88-132.

Por outro lado, comparar não significa assemelhar. Quem compara deve procurar tanto semelhanças quanto diferenças, sob pena de tornar vão o método (excesso de assemelhação) ou de tornar inútil a comparação (excesso de diferenciação)²⁶. Além disso, “não se trata de ‘inventar’ semelhanças (fictícias), mas sim de ‘descobrir’ semelhanças (*in re*)”²⁷. Esses e outros cuidados são imperiosos na aplicação deste método. Contudo, nem por isso pode o pesquisador deixar de utilizar esta importante ferramenta para compreender, explicar ou interpretar o objeto escolhido²⁸, inclusive porque o que é peculiar a um dado sistema político, em determinada ocasião, pode ser melhor esclarecido no confronto com o que parece ser freqüente em distintos sistemas, e vice-versa²⁹.

É justamente com essa finalidade que o método comparativo é aplicado na pesquisa. Em um primeiro momento, comparam-se algumas características da história, da cultura política e dos sistemas políticos e eleitorais dos Estados sul-americanos com o fito de investigar as peculiaridades nacionais e os traços comuns aos países que poderiam influenciar o sistema político regional em formação. Posteriormente, compara-se a estrutura e o desempenho funcional dos parlamentos regionais da União Européia (UE), da Comunidade Andina e do MERCOSUL buscando-se diferenciar as perspectivas comuns de funcionalidade das especificidades jurídicas e políticas de cada região. Com relação à funcionalidade parlamentar, quando abordada como possibilidade futura, há um cuidado no sentido de trabalhar com a noção de *incerteza preditiva* – que acompanha os elementos de prova de tipo histórico-cultural – e não com a idéia de *previsão tecnológica* – que se fundamenta em informações econômicas e sociológicas³⁰. Na esteira do

²⁶ SARTORI, Giovanni. *A Política: lógica e método em ciências sociais*. 2. ed. Brasília: UnB, 1997. p. 209. Em Direito da Integração, um exemplo paradigmático de emprego deste método é a tese de Deisy Ventura, “*As Assimetrias entre o MERCOSUL e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional*” (Barueri: Manole, 2003). Tendo como fio condutor a noção de *assimetria* (que “pressupõe a constatação de uma desigualdade ou de uma desproporção, cuja identificação, na prática, permite gerir de forma menos danosa possível os desequilíbrios em questão”, p. XXV), a autora contrapõe a organização e o funcionamento do MERCOSUL e da União Européia como base para uma teoria das relações entre os dois blocos.

²⁷ SARTORI, Giovanni, op. cit., p. 208. Grifo do autor.

²⁸ Para Daniel-Louis SEILER, esses três elementos constituem a finalidade da comparação. Acrescenta o autor que, em Ciência Política, para que o método seja considerado probatório, deve possuir caráter transnacional. *La Méthode Comparative en Science Politique*. Paris: Armand Colin, 2004. p. 107.

²⁹ IANNI, Octavio. *A Formação do Estado Populista na América Latina*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1989. p. 12.

³⁰ SEILER, Daniel-Louis, op. cit., p. 247. Sobre este assunto, afirmam Steven POPPER e outros que “a ciência não pode prever o futuro, mas oferece resposta a uma outra pergunta: que ações hoje podem resultar em um futuro desejável? Previsões falhas deveriam desanimar qualquer um que

pensamento de Georges Scelle, o estudo não procura realizar previsões, mas lida com os indícios do passado e com a noção de que o presente é provisório para interpretar a dinâmica social³¹.

A América do Sul, durante muito tempo, foi carecedora de instituições próprias e democráticas. Nesse início de século, quando começa a se delinear um quadro de estabilidade política e de diálogo entre os governos democraticamente eleitos, parece adequado investigar as dificuldades da integração dessa parte do continente. Centrando-se nos parlamentos regionais e nas teorias antiformalistas do direito internacional, o trabalho pretende fornecer elementos de discussão e de análise aos responsáveis pela problematização e pela construção de um legítimo regionalismo sul-americano, antes que as garantias individuais e coletivas nascidas com o “pobre gigante descoradoado”³² dissolvam-se junto com seus mitos.

afirme ver um caminho claro nas décadas seguintes. Paradoxalmente, no entanto, a maior influência potencial que nós temos na construção do futuro pode se estender precisamente nas escalas de tempo que nossa visão não alcança. No geral, exercemos pouca influência num futuro de curto prazo, previsível e sujeito a forças bem conhecidas. Onde o futuro é mal definido, imprevisível e difícil de enxergar, nossas ações de hoje podem ter efeitos mais profundos.” Como moldar o futuro. *Scientific American Brasil*, p. 91, jul. 2005.

³¹ SCELLE, George. *Essai de Systématique du Droit International: plan d'un cours de droit international public*. *Revue Générale de Droit International Public*, Paris, serie 2, v. V, n. XXX, p. 123, 1923.

³² Paolo GROSSI, referindo-se ao Estado. *Primeira Lição sobre Direito*, op. cit., p. 89.

1. O PARADIGMA ANTIFORMALISTA DO DIREITO INTERNACIONAL

A definição de direito deve ser dada fazendo com que nessa possa ser compreendido não somente o que por tradição científica, mas também por sentimento comum e sobretudo por uma prática constante nunca desmentida, assim é considerado. Se não fosse assim, tal definição seria arbitrária: o jurista não deve subordinar a realidade ao conceito, mas sim o conceito à realidade.

Santi Romano
O Ordenamento Jurídico, 1918

O direito internacional existe desde que se estabeleceram as primeiras relações minimamente duradouras entre grupos humanos organizados, diferenciados e independentes³³. Tais relações derivam da própria sociabilidade do homem, pelo que se pode considerar que sua regulação é uma consequência necessária e inevitável da civilização. Mais precisamente, em seus primórdios, o direito internacional encontrava-se voltado ao estabelecimento da paz nos períodos entre guerras e possuía um caráter fortemente religioso. Com o progressivo desenvolvimento do comércio, o regramento das trocas mercantis incorporou-se às práticas jurídicas internacionais³⁴. Portanto, a ordem surgida com a Paz de

³³ TRUYOL Y SERRA, Antonio. *Historia del Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos, 1998. p. 16. Foi na Mesopotâmia, por volta do ano 3010 a.C., que se concluiu o tratado internacional mais antigo de que se tem notícia. Apesar de grande parte dos acordos da época possuir caráter oral, e considerar-se sua execução garantida pelo juramento das partes, esse foi escrito, na língua suméria, em uma lápide encontrada no início do século XX. Dispunha sobre a pacificação e o reconhecimento de novas fronteiras entre os reinos de Umma e Lagash. Ibid., p. 19.

³⁴ “A principal intervenção normativa sobre as relações econômicas entre os reinos da Antigüidade acontecia através da cobrança de taxas sobre a circulação de bens, efetuada nos postos de fronteira.” DAL RI JR, Arno. *História do Direito Internacional: comércio e moeda, cidadania e nacionalidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004. p. 19. Veja também BEDERMAN, David. *International Law in*

Vestefália³⁵, em 1648, não representa mais do que uma das fases desse direito tão antigo quanto as sociedades humanas.

Inúmeras são as teorias que buscam explicar os fundamentos do direito internacional moderno, ancorado nos padrões estatais. Segundo Antonio Truyol y Serra, elas podem ser classificadas em seis grandes grupos: (1) doutrinas que negam a existência do direito internacional; (2) doutrinas que concebem o direito internacional como um direito imperfeito; (3) doutrinas voluntaristas; (4) doutrinas positivistas; (5) doutrinas solidárias e intersociais e (6) doutrinas que vinculam o direito internacional ao direito natural³⁶. A tradição internacionalista hegemônica ancorou-se, basicamente, no positivismo de matriz kelseniana, motivo pelo qual o estudo das demais teorias carece de atenção, especialmente na doutrina brasileira. Este capítulo privilegiará, assim, o enfoque de duas correntes doutrinárias que, segundo o mesmo autor, enquadram-se, respectivamente, nos ramos 5 e 6 supracitados: o solidarismo de origem francesa e a teoria institucional da escola italiana.

Ambas são expoentes do chamado paradigma antiformalista do direito internacional. Tal concepção preocupa-se com o conteúdo ético das matérias a serem reguladas pelo direito. Isso não significa que a forma de sua produção seja desconsiderada. Reflete, isso sim, a compreensão de que a estrutura jurídica não se desvincula dos fins ideológicos a serem perseguidos. O paradigma formalista, diferentemente, prioriza os modos de produção do direito, sem indagar-se sobre seus valores. Assim, supostamente origina contornos teóricos bem definidos, mas vazios de substância.

Antiquity. Cambridge: Cambridge University Press, 2001 e WATSON, Alan. *International Law in Archaic Rome: war and religion*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1993.

³⁵ Trata-se do conjunto de acordos internacionais que puseram fim à Guerra dos Trinta Anos, da qual fez parte a maioria das nações européias. “Estes acordos foram o ponto de partida de numerosos outros tratados que terminaram por constituir um verdadeiro corpo de regras, o *corpus juris gentium* europeu. Instala-se o princípio da soberania, fundado na obrigação de não-intervenção nos assuntos internos dos outros Estados. Consagra-se o postulado da igualdade jurídica entre as soberanias.” SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Introdução ao Direito Internacional Público*. 3. ed. rev. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 21. Grifo no original.

³⁶ Veja a obra já citada *Doctrines Contemporaines du Droit des Gens*. Anne PETERS oferece uma revisão recente dessa classificação. Segundo ela, as abordagens do direito internacional podem ser compreendidas sob os seguintes enfoques: (1) teorias naturalistas; (2) teorias legalistas e positivistas; (3) teorias sociológicas; (4) teoria do discurso; (5) teoria sistêmica; (6) teorias políticas; (7) teorias economistas; (8) teorias desconstrutivistas (*New Approaches*); (9) teoria pós-colonialistas (*Third World Approaches*); (10) teorias feministas e (11) teorias constitucionalistas. There is Nothing more Practical than a Good Theory: an overview of contemporary approaches to international law. *German Yearbook of International Law*, v. 44, p. 25-37, 2001.

O antiformalismo, enquanto conjunto teórico relativamente harmônico e organizado, remonta ao final do século XIX³⁷. O desenvolvimento do capitalismo, os novos interesses e conflitos das massas populares e os progressos científicos gerados na etapa pós-revolução industrial estimularam o surgimento de interpretações que questionavam o rigor conceitualista e o distanciamento entre a teoria jurídica da época e a dinâmica social³⁸. Diferentes reações provenientes da sociedade começaram a influenciar o discurso e a prática dos juristas, majoritariamente inseridos na lógica do positivismo jurídico formalista. As mudanças doutrinárias ganham expressão com a jurisprudência teleológica (Rudolf Von Jhering), com a corrente do direito livre (Oscar Bülow, Eugen Ehrlich e Hermann Kantorowicz) e com a crítica jurídica materialista (Karl Marx)³⁹. Nos primeiros anos do século XX, não distantes do movimento do direito livre, destacam-se, na França, Maurice Hauriou e León Duguit, cujas lições serviram de alicerce às teorias antiformalistas do direito internacional público desenvolvidas por Santi Romano e Georges Scelle, respectivamente. Ambas serão objeto da primeira parte deste capítulo.

Há quem afirme que o direito internacional público está em declínio⁴⁰. A Segunda Guerra Mundial abateu as esperanças de uma regulação cosmopolita e marcou o predomínio da força sobre a lei. No entanto, o encurtamento das distâncias provocado pela era digital enseja uma aproximação de povos e crenças nunca antes vista. A *aldeia global*⁴¹ torna-se cada dia mais palpável aos olhos do cidadão que, por meio de viagens, internet ou livros, abre-se a um mundo de diversidade e riqueza cultural. Por outro lado, grande parte da população mundial não tem acesso sequer a condições dignas de vida. A miséria preenche o grande

³⁷ A idéia de que o direito está indissolavelmente ligado à sociedade não é nova no saber jurídico. O direito natural clássico, na sua visão objetivista defendida por Aristóteles e por São Tomás de Aquino, liga o direito à natureza das coisas (humanas e sociais). “O direito e a justiça visavam o bem comum, sendo que este era identificado com os equilíbrios sociais profundos, enraizados pela tradição e estruturantes dos sentimentos comunitários de ordem e de justiça.” HESPANHA, António Manuel. *Cultura Jurídica Européia: síntese de um milênio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005. p. 411.

³⁸ WOLKMER, Antonio Carlos. *Síntese de uma história das idéias jurídicas: da Antigüidade Clássica à Modernidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. p. 200.

³⁹ Sobre as idéias defendidas por essas escolas, veja *ibid.*, p. 200-220 e TANZI, Aristide (Org.). *L’Antiformalismo Giuridico: un percorso antologico*. Milano: Raffaello Cortina, 1999.

⁴⁰ Veja, entre outros autores, KOSKENIEMI, Martti, *op. cit.*, p. 299.

⁴¹ Marshall MCLUHAN, filósofo e educador canadense, foi quem cunhou a expressão nos anos 50, referindo-se a um prognóstico de transformações na vida e nos meios de comunicação, mediante a globalização do mundo e da sociedade. Veja, entre outras obras, *The Gutenberg Galaxy: the making of typographic man*. Toronto: University of Toronto Press, 1962; *The Global Village: transformations in world life and media in the 21s*. Oxford: Oxford University Press, 1992 e *Meios de Comunicação como Extensões do Homem*. 8. ed. São Paulo: Cultrix, 1996.

abismo entre o mundo globalizado e um mundo desvalorizado, explorado, ignorado. Some-se a isso os lamentáveis exemplos de intolerância religiosa que, paralelamente aos interesses econômicos, estão na origem dos principais conflitos atuais. Essas contradições parecem mais do que suficientes para justificar o estudo de uma disciplina indispensável ao que se convencionou chamar de *civilização*⁴². Se a fome não decreta o declínio da vida, tampouco a miséria e a intolerância confirmam o declínio do direito internacional. Apontam, ao contrário, para um caminho de concretização da supremacia dos segundos sobre os primeiros⁴³.

Além dos elementos mencionados, há um novo fenômeno a demandar atenção por parte do direito internacional. Trata-se dos processos de integração regional, que se desenvolvem, com gêneros e graus variados, em todos os continentes. A segunda parte desse capítulo, ademais de demonstrar a necessidade de uma superação dialética entre jusnaturalismo e juspositivismo na aplicação das doutrinas antiformalistas, procura fundamentar teoricamente essas iniciativas integracionistas. Especialmente no que diz respeito ao surgimento de novos atores internacionais, privilegiados em um espaço público integrado, o

⁴² Aqui, o conceito é utilizado em oposição à noção de guerra, expressão da barbárie contemporânea institucionalizada. “A palavra guerra justa envolve um contra-senso selvagem; é o mesmo que dizer crime justo, crime santo, crime legal. Não pode haver guerra justa porque não há guerra ajuizada. A guerra é a perda provisória do juízo. [...] No estado de guerra, nada fazem os homens que não seja loucura, nada que não seja mal, desprezível, indigno do homem bom. De uma e outra parte, tudo quanto fazem os homens na guerra para defender seu direito, como chamam sua raiva, seu egoísmo selvagem, é torpe, cruel, bárbaro. [...] Guerra civilizada é um barbarismo equivalente ao de *barbárie civilizada*.” ALBERDI, Juan Bautista. *El Crimen de la Guerra*. 1870. p. 19-20. Disponível em: <<http://www.alberdi.org.ar>>. Acesso em: 14 out. 2006. Grifos no original. Livre tradução do original: “*La palabra guerra justa envuelve un contrasentido salvaje; es lo mismo que decir crimen justo, crimen santo, crimen legal. No puede haber guerra justa porque no hay guerra juiciosa. La guerra es la perdida temporal del juicio. [...] En el estado de guerra, nada hacen los hombres que no sea una locura, nada que no sea malo, feo, indigno del hombre bueno. De una y otra parte, todo cuanto hacen los hombres en guerra para sostener su derecho, como llaman a su encono, a su egoísmo salvaje, es torpe, cruel, bárbaro. [...] Guerra civilizada es un barbarismo equivalente al de barbarie civilizada.*”

⁴³ Essa sempre foi a grande questão com a qual se deparam não somente os internacionalistas, mas todos os juristas, acostumados a lidar com a distância entre dever e ser, entre direito e fato. Nesse sentido, são bastante significativas as palavras engajadas de Hersch LAUTERPACHT, jurista polonês radicado na Inglaterra, referentes ao fracasso da Liga das Nações em atingir seus principais objetivos e proferidas poucos meses antes do início da Segunda Guerra: “Mas o que devemos fazer enquanto isso? Devemos abandonar a Liga e recomeçar assim que os obstáculos desaparecerem? Devemos mantê-la e adaptá-la às necessidades de um período de retrocesso? Devemos perseguir o ideal da universalidade reformando a Liga para torná-la aceitável para todos? Devemos admitir que se a paz não pode ser atingida por meio do esforço coletivo, outras coisas boas podem?” Apud KOSKENIEMMI, Martti, op. cit., p. 354. Livre tradução do original: “*But what have we to do in the meantime? Ought we to abandon the League and start afresh as soon as the obstacles disappear? Ought we to maintain it and to adapt it to the needs of a retrogressive period? Ought we to pursue the ideal of universality by reforming the League so as to make it acceptable for everyone? Ought we to admit that if peace cannot be achieved by collective effort, there are other good things that can be achieved through it?*”

emprego de certos postulados antiformalistas parece essencial a uma completa compreensão do fenômeno. Nesse âmbito, os parlamentos regionais surgem como fóruns políticos capazes de oferecer uma base de legitimidade democrática a esses novos atores, além de propiciar um estreitamento de laços entre suas demandas e as ações estatais. Essas questões apresentam-se particularmente relevantes no momento em que o MERCOSUL cria seu parlamento. Será essa instituição capaz de alavancar a participação de atores subestatais ou não-estatais nas decisões regionais e internacionais ou representará mais uma proteção ao predomínio do Estado nessas esferas? Uma interpretação antiformalista do fenômeno da integração regional pode ser determinante na direção da primeira hipótese.

O objetivo, portanto, é verificar as possibilidades de uma fundamentação antiformalista para a atuação dos novos atores internacionais, com especial destaque ao papel dos parlamentos de integração. Não se trata, com isso, de buscar explicações idealistas ou abstratas, mas sim de propor uma retomada, no âmbito do direito internacional, das estreitas ligações entre teoria e prática. Sabe-se que ambas não representam dois momentos estanques do conhecimento científico, mas são, ao contrário, complementares. Assim como a boa prática pressupõe um conhecimento da teoria que a orienta, a teoria, ao ser aplicada, se aprimora e ganha sentido e vida⁴⁴. Não há tal separação entre teoria filosófica feita somente de idéias – antiformalismo doutrinário – e ciência empírica feita somente de fatos – a atuação de atores políticos para além do Estado-nação no plano internacional. Sugere-se, portanto, uma teoria intermediária, vinculante, na qual as idéias são verificadas por fatos e os fatos são incorporados nas idéias⁴⁵. Se é verdade que as teorias científicas existem para ser aplicadas, para trazer benefícios reais à sociedade, também é certo que “não há nada mais prático do que uma boa teoria”⁴⁶. É precisamente a investigação da presença dessas condições nas teorias antiformalistas do direito internacional que norteia o capítulo.

1.1. Monismo interinstitucional versus monismo intersocial

⁴⁴ MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. *A Ciência do Direito*: conceito, objeto, método. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 41.

⁴⁵ SARTORI, Giovanni, op. cit., p. 145-152.

⁴⁶ Esse pensamento é atribuído a Immanuel Kant. Veja PETERS, Anne, op. cit., p. 37.

A busca de um pressuposto científico para explicar a relação entre o direito internacional e o direito interno originou a célebre concorrência entre *monismo* e *dualismo*. A corrente dualista deriva diretamente das teorias voluntaristas, que definem o direito internacional como um direito interestatal fundado na vontade dos Estados. Se cabe ao Estado decidir sobre a obediência ou não às normas internacionais, há, nesse plano, uma ordem jurídica igual, independente e separada do ordenamento nacional⁴⁷. Por outro lado, a corrente monista considera ambos os sistemas como parte de uma unidade lógica e harmônica. O monismo, no entanto, divide-se entre as teorias que defendem a primazia do direito internacional sobre o interno e as doutrinas que defendem a posição inversa. Em geral, as constituições nacionais apresentam a orientação dos Estados nessa temática⁴⁸.

⁴⁷ Para Karl Heinrich TRIEPEL, não somente as vontades formadoras diversas, mas também as diferentes relações sociais que regulam fazem do direito internacional e do direito interno noções destoantes e opostas. “Se as deduções que acabam de ser feitas forem exatas, delas resulta esta conclusão: o direito internacional público e o direito interno são, não somente partes, ramos, distintos do direito, como também *sistemas jurídicos diferentes*. São dois círculos em íntimo contato mas que jamais se superpõem. [...] Nossa tese significa, de resto, que jamais a formação do direito internacional público pode substituir a formação do direito interno; a fonte do direito interno deve agir por si mesma para tornar, de qualquer modo, *seu*, o direito criado pela fonte de direito internacional. [...] A doutrina que acaba de ser exposta pode ser denominada: ‘teoria dualista das relações entre o direito internacional e o direito interno’.” As Relações entre o Direito Interno e o Direito Internacional. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, ano XVII, n. 6, p. 15-18, out. 1966. O texto corresponde à tradução para o português do curso lecionado em 1923 na Academia de Direito Internacional de Haia.

⁴⁸ Os países do MERCOSUL adotam disposições constitucionais divergentes no tocante às relações entre o direito internacional e o direito interno. A Constituição brasileira não traz dispositivos expressos sobre essa relação. Estabelece apenas que a soberania é fundamento da República Federativa do Brasil (artigo 1º) e que o país buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (artigo 4º, parágrafo único). Desse modo, foi o Supremo Tribunal Federal (STF) o responsável por definir o dualismo moderado do Brasil. Conforme a decisão do Recurso Extraordinário 80004, de 1977, os tratados internacionais equivalem a leis ordinárias nacionais, podendo ser derogados por uma norma equivalente posterior. Esse posicionamento, contudo, começa a ser relativizado no tocante a tratados internacionais em matéria de direitos humanos, a partir da Emenda Constitucional 45/2004. A esse respeito, veja os pareceres dos ministros nos Recursos Extraordinários 466343 e 349703, de 2006, ainda sem julgamento definitivo, disponíveis em <www.stf.gov.br>. Acesso em: 18 jan. 2007. A Constituição argentina determina, em seu artigo 31, que os tratados internacionais possuem força constitucional, do que se depreende o sistema monista de primazia internacional adotado pelo país. O Paraguai adota o monismo de primazia interna, ao estabelecer, no artigo 137 da Constituição, que o texto constitucional ocupa o topo do direito positivo nacional, sendo imediatamente seguida pelos tratados internacionais, que estão acima das leis ordinárias. A Constituição uruguaia de 1997 também afirma a soberania do país (artigo 4º) e sua disposição em prol da integração latino-americana (artigo 6º), sem mencionar expressamente as relações entre o direito internacional e o direito interno, o que parece indicar um dualismo moderado. A Constituição de 1999 da República Bolivariana da Venezuela tende ao monismo de primazia internacional, ao afirmar, em seu artigo 23, o status constitucional dos acordos internacionais em matéria de direitos humanos e, em seu artigo 153, a possibilidade de atribuir competências supranacionais a organizações de integração latino-

Tanto doutrinas normativistas quanto antiformalistas mostram-se adeptas ao monismo de primazia internacional. As primeiras baseiam-se, conforme Hans Kelsen, na existência de uma norma fundamental internacional, hierarquicamente superior às demais⁴⁹. As segundas, diferentemente, fundamentam sua concepção na materialidade das relações jurídicas cotidianas. São abordados, a seguir, os monismos delineados por Santi Romano, na Itália, e Georges Scelle, na França, como forma de compreender os fundamentos que são atribuídos, pelo antiformalismo, ao próprio direito internacional público. Na medida em que o fenômeno integracionista ganha cada vez mais espaço na configuração do cenário internacional, os princípios antiformalistas estendem-se também a essa análise. Para os objetivos do trabalho, eles serão úteis sobretudo na busca de uma percepção integral do papel dos parlamentos de integração no regionalismo sul-americano.

1.1.1. O direito como instituição

O antiformalismo internacionalista italiano encontra amparo, sobretudo, na teoria institucionalista de Santi Romano⁵⁰. O institucionalismo surge a

americanas e caribenhas. Sobre o tema, veja FONTOURA, Jorge. Asimetrias constitucionales en el MERCOSUR. *Informativo MERCOSUL*, Brasília, ano IV, n. 10, 1999. Disponível em: <www.camara.gov.br/comissoes/cpcms>. Acesso em: 18 jan. 2007. Apesar dessas disposições, sabe-se que, a partir da criação da Organização das Nações Unidas (ONU), a contraposição entre dualismo e monismo “foi se atenuando e até desaparecendo, deixando como herança uma apreciável metodologia interpretativa separatista, mas também o redimensionamento do vetusto conceito de soberania, reduzido a significar originalidade do ordenamento e delimitação da esfera dos poderes de cada Estado com relação àquela dos outros Estados. O debate entre monismo e dualismo, que perdurou até poucas décadas atrás, esgotou suas funções depois de já consolidada a convicção de que não é mais concebível a ilimitada liberdade dos Estados – estes são efetivamente submetidos a princípios, regras e instituições que os sobrepujam e que, limitando-os, permitem sua coexistência. Ao menos no âmbito do Direito.” ZICCARDI, Piero. *Evolução e Perspectivas da Escola Italiana de Direito Internacional no Século XX. Seqüência*, Florianópolis, ano XXV, n. 51, p. 210-211, dez. 2005.

⁴⁹ Veja KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 4. ed. Coimbra: Armênio Amado Editor, 1976. p. 300-303 e 427-461 e KELSEN, Hans; CAMPAGNOLO, Umberto. *Direito Internacional e Estado Soberano*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

⁵⁰ A escola italiana de direito internacional dispõe de uma enorme riqueza e amplitude em teorias e doutrinadores. Alguns dos nomes de maior destaque são Pasquale Stanislao Mancini (1817-1888), Dionísio Anzilotti (1867-1950), Santi Romano (1875-1947), Roberto Ago (1907-1995), Piero Ziccardi, Mario Giuliano, Gabriella Venturini, Giorgio Sacerdoti, Bruno Nascimbene, Roberta Clerici e Tullio Treves. O objetivo aqui é tão-somente analisar algumas das principais idéias da corrente antiformalista da escola, desenvolvida a partir dos estudos de Santi Romano. Sobre os demais autores, veja, entre outros textos, MANCINI, Pasquale Stanislao. *Direito Internacional*. Ijuí: UNIJUÍ,

partir da segunda metade do século XIX, como reação ao individualismo e ao relativismo formalista que se afirmavam na cultura jurídica européia⁵¹. A doutrina foi influenciada pelos novos métodos aplicados nas ciências exatas – o empirismo e o experimentalismo –, bem como pelo florescimento dos movimentos socialistas que questionavam a lógica econômica liberal dominante. Os institucionalistas buscavam uma teoria que vinculasse o direito às suas bases sociais e que derivasse do exame da realidade, já que a vida começava a deixar de caber no discurso que os juristas costumavam fazer dela⁵². O conceito de *instituição* nasce buscando superar a idéia de sociedade como uma justaposição de indivíduos autônomos e, para isso, destaca o papel da coletividade na construção do direito.

Trata-se de um *transpersonalismo*, isto é, de uma doutrina que radica o direito não nas pessoas individualmente consideradas, mas em realidades englobantes (os grupos humanos ou certas idéias normativas próprias e necessárias). São estas realidades (“instituições”, por exemplo a família, a propriedade, o Estado) que, dispondo de uma normatividade em si, atribuem a cada um o “suum” (seu). O direito de cada um é, portanto, *derivado* e não *próprio* ou *subjeto* (ou seja, radicado no sujeito)⁵³.

A vertente institucionalista que influenciou diretamente os estudos de Romano é aquela formulada por Maurice Hauriou⁵⁴. O jurista francês fez parte do

2003; ANZILOTTI, Dionisio. *Cours de Droit International*. Paris: Panthéon-Assas, 1999; AGO, Roberto. Rencontres avec Anzilotti. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 3, n. 1, p. 92-99, 1992 (em português, veja o inédito mimeografado *Encontros com Anzilotti*, com tradução de Daniela Ribeiro); GAJA, Giorgio. Positivism and Dualism in Dionisio Anzilotti. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 3, n. 1, p. 123-138, 1992; ZICCARDI, Piero. Note sull'Opera Scientifica di Dionísio Anzilotti. *Comunicazioni e Studi*, Milano, v. 3, p. 7-42, 1950; NOLTE, Georg. From Dionisio Anzilotti to Roberto Ago: the classical international law of State responsibility and the traditional primacy of a bilateral conception of inter-state relations. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 13, n. 5, p. 1083-1098, 2002; SERENI, Angelo Piero. *The Italian Conception of International Law*. New York: Columbia University Press, 1943; ZICCARDI, Piero. Il Diritto Internazionale nell'Insegnamento di Roberto Ago. *Rivista di Diritto Internazionale*, Milano, ano LXXVIII, fasc. 2, p. 305-323, 1995; AGO, Roberto. Diritto Positivo e Diritto Internazionale. In: SCRITTI di Diritto Internazionale in Onore di Tomaso Perassi. vol. 1. Milano: Giuffrè, 1957; AGO, Roberto. Pluralism and the Origins of the International Community. *Italian Yearbook of International Law*, n. 3, 1977; AGO, Roberto. Science Juridique et Droit International. *Recueil des Cours*, Den Haag, v. 90, p. 857-958, 1956; MIGLIAZZA, Alessandro. Roberto Ago. *Rivista di Diritto Internazionale*, Milano, ano LXXXI, 1998 (em português, veja o inédito mimeografado *Roberto Ago*, com tradução de Arno Dal Ri Jr); ZICCARDI, Piero. *La Costituzione dell'Ordinamento Internazionale*. Milano: Giuffrè, 2000.

⁵¹ A escola histórica alemã, por meio de um dos seus ramos – a pandectística ou jurisprudência dos conceitos – ocupou um papel decisivo na difusão dessas noções. Veja HESPANHA, António Manuel, op. cit., p. 391-400.

⁵² Ibid., p. 403.

⁵³ Ibid., p. 309. Grifos do autor.

⁵⁴ Maurice de Hauriou (1856-1929), jurista francês, doutorou-se em Bordeaux em 1879 e foi professor da Faculdade de Direito de Toulouse entre 1906 e 1926. Entre suas principais obras, estão *Précis de Droit Administratif* (1892), *La Science Sociale Traditionnelle* (1896), *Principes de Droit Public* (1910), *Précis de Droit Constitutionnel* (1929) e *L'ordre social, la Justice et le Droit* (1927).

movimento de crítica ao positivismo jurídico, doutrina que vinha se consolidando fortemente na Europa continental. Opunha-se à postura ultralegalista da escola exegética francesa, que configurou a base teórica da codificação civilista de Napoleão⁵⁵. Hauriou questionava a identificação do direito com a lei e propunha uma reconsideração das fontes jurídicas não-estatais.

Para o autor, a ciência jurídica deve buscar o equilíbrio entre sua forma e seu conteúdo. Esse equilíbrio, no entanto, não deve se estabelecer, como imaginam os positivistas, por meio da prevalência final da forma, mas sim do conteúdo – que é identificado à liberdade humana condicionada pela ordem social e pela justiça. Isso porque o formalismo, geralmente presente no início dos períodos históricos do direito, cede lugar, paulatinamente, às interpretações materiais. Esse movimento verifica-se sobretudo no tocante a questões sobre ilegalidade e inconstitucionalidade, oportunidade em que as determinações jurisprudenciais necessitam recorrer à matéria suscitada, não apenas à letra da lei⁵⁶.

Segundo Hauriou, o normativismo da lei escrita é infinitamente mais perigoso que os métodos costumeiros empregados pelo juiz. Entre as razões de sua afirmação, ele aponta: (a) a lei, por sua própria natureza escrita e por sua tentativa de previsão de um futuro incerto, enseja reformas inevitáveis. O costume, ao contrário, vem do passado, mas pode ser coadunado pelo juiz às necessidades do presente; (b) a lei depende de uma certa atmosfera política, e é por ela determinada, diferentemente do costume, diretamente vinculado à sociedade; (c) a lei apresenta um caráter de generalidade bem mais imediato do que o costume, e, por esse motivo, desperta nos espíritos necessidades e desejos latentes⁵⁷.

⁵⁵ WOLKMER, Antonio Carlos. *Síntese de uma história das idéias jurídicas*, op. cit., p. 192.

⁵⁶ “Observando imparcialmente a evolução do Direito, vê-se que, em um período determinado, sem sacrificar em absoluto um dos elementos, ele vai da forma ao fundo.” HAURIU, Maurice de. *Précis de Droit Constitutionnel*. 2. ed. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1929. p. VI. Livre tradução do original: “A observer sans parti pris l’évolution du Droit, on voit que, dans une période donnée, sans jamais sacrifier l’un des éléments à l’autre, il va de la forme au fond.” Criticando o positivismo jurídico, Hauriou afirma: “O dualismo entre forma e matéria, irredutível há quatro mil anos de filosofia, é um desses limites para todos que possuem uma preocupação com o real. Mas o orgulho da ciência prefere disfarçar a quimera. O monismo enérgico e formal foi obstinadamente perseguido nas ciências há um século sem jamais ser atingido.” Ibid., p. XII. Livre tradução do original: “Le dualisme de la forme et de la matière, irréductible depuis quatre mille ans de philosophie, est une de ces limites pour tous ceux qui ont la préoccupation du réel. Mais l’orgueil de la science préfère chevaucher la chimère. Le monisme énergétique et formel a été obstinément poursuivi dans les sciences depuis un siècle sans jamais pouvoir être atteint.”

⁵⁷ Ibid., p. 234.

Baseado nesses pressupostos e na observação da multiplicidade de agrupamentos associativos surgidos ao final do século XIX⁵⁸, o jurista desenvolve uma teoria institucional do direito. Se é por meio dos grupos organizados que os indivíduos logram uma melhor defesa de seus direitos, constata-se o fim da unicidade da ordem jurídica: o direito compõe-se de várias organizações, englobando ou mesmo contrariando o Estado. Esses agrupamentos somente tornam-se duráveis, conservando sua forma específica a despeito das contínuas renovações em sua matéria humana, quando são *instituídos*, isto é, quando sua idéia diretriz e sua forma equilibram-se em um consenso entre seus membros, o poder que os conduz e o meio social⁵⁹. As instituições representariam, assim, tanto no direito como na história, a categoria da duração, da continuidade e do real. Elas se realizariam e durariam juridicamente fundadas em dois fatores: em um poder que as organiza e em um grupo social que produz as manifestações de vontade comum, dirigidas pelos órgãos do poder e reguladas pelos procedimentos⁶⁰.

Mas como fundar a autoridade dessa associação sobre seus membros e, ao mesmo tempo, definir os limites de sua autoridade? Ou como fundar a autoridade do Estado sobre esses agrupamentos, evitando simultaneamente a submissão destes àquele? Essas questões levam Hauriou a tratar da regulação social das instituições, sem cogitar o desaparecimento ou o enfraquecimento da ordem estatal. As instituições seriam fontes jurídicas às quais deve se adequar o direito do Estado. Não haveria, assim, uma pluralidade de ordenamentos, mas uma pluralidade de fontes, mantendo-se a supremacia estatal. “O Estado não é uma das *instituições* que compõem a sociedade, mas a instituição das instituições, aquela que engloba todas as outras e tenta realizar a *ordem* e a *justiça*.”⁶¹ Percebe-se que o objetivismo da teoria é limitado pela afirmação permanente da autoridade estatal. A realidade objetiva que constitui uma associação sobrepõe-se, segundo o jurista, ao ato subjetivo – ou seja, o instrumento legal – que a cria, mas submete-se ao controle

⁵⁸ “Se a supressão do corporativismo que existia sob o Antigo Regime foi a ‘grande obra’ da Revolução de 1789, instaurando um regime que atingia com sanções a formação de qualquer associação com mais de vinte pessoas sem autorização do Estado, a pressão dos fatos levou o Estado a votar a lei sobre os sindicatos (1884), sobre as sociedades de socorro mútuo (1898) e, por fim, a consagrar pela lei de 1901 a *liberdade* de associação que só teve valor constitucional na França a partir de 1971.” BILLIER, Jean-Cassien; MARYIOLI, Aglaé. *História da Filosofia do Direito*. Barueri: Manole, 2005. p. 308.

⁵⁹ HAURIU, Maurice de. *Précis de Droit Constitutionnel*, op. cit., p. 73.

⁶⁰ HAURIU, Maurice de. *Aux Sources du Droit: le pouvoir, l'ordre et la liberté*. Paris : Bloud, 1933. p. 97.

⁶¹ BILLIER, Jean-Cassien; MARYIOLI, Aglaé, op. cit., p. 312.

do Estado. A instituição configuraria, assim, um espaço de conciliação entre antinomias em princípio inconciliáveis, como o direito positivo do Estado e o direito da sociedade⁶².

Se, por um lado, a teoria institucionalista de Santi Romano⁶³ encontrou embasamento teórico nas idéias de Hauriou, por outro acabou por se afastar delas em termos específicos⁶⁴. Uma das principais incongruências reside no fato de que Romano não considera que a instituição seja fonte do direito e que o direito seja então um produto dela, mas imagina, ao contrário, que entre o conceito de instituição e o de direito, ou melhor, de ordenamento jurídico integralmente considerado, exista uma perfeita unidade⁶⁵.

Romano somente poderia chegar a esse resultado buscando superar a doutrina tradicional que reduz o conceito de direito à norma ou a um complexo de normas. Essa concepção seria inadequada e insuficiente⁶⁶. Ele admite

⁶² Ibid., p. 330.

⁶³ Santi Romano (1875-1947), jurista italiano nascido na Sicília, foi professor das universidades de Camerino, Modena, Pisa, Milão e Roma. Foi presidente do Conselho de Estado (1928), diretor da seção Direito Público da Enciclopédia Italiana (1925-1937) e sócio da *Accademia Nazionale dei Lincei* (1935-1946). Entre suas principais obras, estão *L'Ordinamento Giuridico* (1918), *Principi di Diritto Amministrativo Italiano* (1901), *Corso di Diritto Coloniale* (1918), *Corso di Diritto Internazionale* (1926), *Principi di Diritto Costituzionale Generale* (1945), *Frammenti di un Dizionario Giuridico* (1947) e *Scritti Minori* (1950).

⁶⁴ “O institucionalismo de Hauriou e o de Romano de modo algum podem identificar-se: nem em suas teses originárias, nem no desenvolvimento das mesmas.” BAQUER, Sebastián Martín-Retortillo. Estudio Preliminar: la doctrina del ordenamiento jurídico de Santi Romano y algunas de sus aplicaciones en el campo del derecho administrativo. In: ROMANO, Santi. *El Ordenamiento Jurídico*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1963. p. 47. Livre tradução do original: “*El institucionalismo de Hauriou y el de Romano en modo alguno pueden identificarse: ni en sus tesis originarias ni en el desarrollo de las mismas.*” Para Stefania PALIANI, é na noção de necessidade que reside uma das principais diferenças entre os autores: “O pensamento científico de Santi Romano se concretiza na teoria da instituição, que, considerada no seu momento genético, apresenta-se como teoria da necessidade e, no seu momento, essencial resulta ser teoria da instituição como vida e vitalidade. A teoria da necessidade é o fundamento do institucionalismo romaniano. A necessidade é o pressuposto da teoria de Romano e constitui o elemento diferencial entre a instituição romaniana e aquela de Hauriou. Para Romano, o direito não é um produto social, porque é na necessidade que encontra o fundamento, sendo a mesma necessidade direito. Na instituição de Hauriou a necessidade não encontra espaço, já que, para o institucionalista francês, o direito nasce da organização de um poder em torno a uma idéia.” *O Institucionalismo Puro de Santi Romano e de Maurice de Hauriou*. Tradução de Arno Dal Ri Jr. 2007. Mimeografado. p. 2. Vitório Emmanuele Orlando, por sua vez, argumenta que os trabalhos de Hauriou e Romano seguiram caminhos autônomos, sem influências recíprocas, tendo o jurista francês elaborado uma teoria mais sociológica do que propriamente jurídica. Ibid., p. 7.

⁶⁵ DAL RI JR, Arno. *O Antiformalismo de Santi Romano e a Doutrina Italiana de Direito Internacional*. 2006. Mimeografado. p. 6. “O conceito que nos parece necessário e suficiente para trazer em termos exatos o conceito de direito, como ordenamento jurídico considerado no seu todo e unitariamente, é o conceito de instituição. Todo ordenamento jurídico é uma instituição e, vice-versa, toda instituição é um ordenamento jurídico. A equação entre os dois conceitos é necessária e absoluta.” ROMANO, Santi. *O Ordenamento Jurídico*. Tradução de Arno Dal Ri Jr. 2006. Mimeografado. p. 26.

⁶⁶ Ibid., p. 9. “Não se trata de reduzir o valor do normativo, mas simplesmente de proclamar que essa ordem não esgota em si mesma a realidade jurídica.” BAQUER, Sebastián Martín-Retortillo, op. cit.,

que, por vezes, o aspecto normativo sobressai-se, mas insiste que a teoria jurídica deve considerar outros elementos que, além da norma, seriam essenciais e característicos ao direito – por exemplo, a *sociedade* (direito como manifestação social), a *ordem social* (direito como regulação) e a *organização social* (direito como fator estruturante e organizativo das relações sociais e políticas)⁶⁷. A totalidade e a complexidade desses fatores seriam contempladas na compreensão do direito enquanto *instituição*⁶⁸.

Mas não se trata, aqui, de instituição no sentido de pessoa jurídica, como já havia esclarecido Hauriou. Trata-se, isso sim, de um conjunto de meios materiais e pessoais, que conformam um corpo social dotado de autonomia. A instituição, assim, é uma verdadeira realidade social dotada de individualidade própria e objetiva, embora se relacione com outras entidades. É manifestação da natureza social do homem e tem existência permanente, mantendo-se mesmo com a contínua renovação de seus membros. Romano estabelece, no entanto, uma gradação: o Estado e a comunidade internacional seriam instituições complexas (ou instituições de instituições), enquanto que as entidades públicas subordinadas ao Estado e seus órgãos seriam instituições simples⁶⁹.

Para justificar a necessidade da consideração de elementos externos à norma na definição de direito, Romano apresenta três argumentos principais. Em primeiro lugar, o jurista afirma que o direito, como ordenamento, nasce antes de seus aspectos normativos e freqüentemente alcança momentos que não podem ser confundidos com aqueles que caracterizam normas. Isso porque sua

p. 36. Isso significa afirmar que as normas devem estar em perfeita conexão e dependência com a totalidade do ordenamento jurídico, com sua aplicação, interpretação e integração.

⁶⁷ ROMANO, Santi. *O Ordenamento Jurídico*, op. cit., p. 25-26. Alguns ramos do direito, como o privado e o penal, dão mais destaque à norma. Em outros, a teoria do direito como instituição é mais facilmente verificável. Nos campos constitucional e administrativo, por exemplo, negar o viés institucional e reduzir o fenômeno jurídico à norma significaria anular quase todo o direito. Isso porque essas áreas não se limitam a disciplinar relações individuais e concretas no seio do Estado, mas contemplam o Estado em si, sua estrutura e funções. Ibid., p. 77.

⁶⁸ “A instituição é um ordenamento jurídico, uma esfera em si mesma, mais ou menos completa, de direito objetivo. [...] Não temos dúvida de que ela seja um ordenamento: as palavras organização, sistema, estrutura, edifício etc, com as quais é qualificada, tendem a evidenciar este conceito. [...] Isso significa que a instituição no sentido por nós delineado é a primeira, originária e essencial manifestação do direito. Este pode se manifestar somente em uma instituição, e a instituição, no entanto, existe e pode ser dita tal enquanto é criada e mantida em vida pelo direito.” Ibid., p. 37-38. “Mesmo se, em um certo sentido, poderia ser exato concebê-la [a instituição] como o corpo, a ossatura, o tecido do direito, isso não faz com que este último possa vir a ser separado dela, nem materialmente nem conceitualmente, assim como não se pode distinguir a vida do corpo vivo.” Ibid., p. 40.

⁶⁹ Ibid., p. 34.

concepção de direito é unitária: o ordenamento jurídico não é a soma de várias partes, mas uma unidade em si, concreta e diferente dos elementos materiais que o compõem. Logo, não é possível ter uma noção adequada das normas que nele estão compreendidas sem antes ter a noção do todo. “Do mesmo modo, não é possível ter uma idéia exata dos vários membros do homem ou das rodas de uma determinada máquina se não se sabe antes o que é o homem ou o que é aquela máquina.”⁷⁰

Em segundo lugar, a sanção e o Estado surgem antes das normas. Embora ambos elementos sejam freqüentemente considerados extrajurídicos, fazem parte do mundo do direito. No caso das sanções, antes de serem fatores acessórios ou secundários às normas, são fatores que as condicionam e antecedem, na medida em que a obrigatoriedade do direito consiste no terreno sobre o qual se assenta o sistema normativo. Já o Estado, para Romano, confunde-se com o ordenamento jurídico estatal. Esse não é somente o conjunto de regras e preceitos emanados pelo Estado, mas é a própria expressão do fenômeno estatal⁷¹. Logo, o Estado não está fora nem vem antes do direito, mas nasce com este⁷².

Em terceiro lugar, afirmar que o direito equivale à norma significa defini-lo por seus aspectos formais⁷³. Santi Romano não vê razão para conceituar ao direito mais pela sua roupagem do que pela substância das normas que o comporiam.

A noção de ordenamento traduz a busca de Romano pelos fundamentos materiais do direito. Ela contrapõe-se à idéia de direito enquanto

⁷⁰ Ibid., p. 15.

⁷¹ Ibid., p. 64. “Mesmo sendo verdade que o Estado se auto-limita quando põe o seu ordenamento jurídico, não existe algum momento em que este não seja limitado, justamente porque, desde a sua origem, ele é um ordenamento: a sua auto-limitação pode ser somente uma limitação ulterior. Deste modo, a lei nunca é, como freqüentemente se acredita, o começo do direito: é, ao contrário, uma complementação ao direito precedente (na hipótese que este tenha lacunas) ou uma modificação do mesmo. Desta forma, o legislador não é o criador do direito no sentido pleno e absoluto do termo, o seu primeiro criador; daí advém a falta, nele, de um poder para anulá-lo completamente. Para anular o direito, deveria decretar o fim do Estado.” Ibid., p. 65.

⁷² Segundo Romano, o direito refere-se sempre a uma determinada coletividade. A formação de uma sociedade e de seu direito acontecem ao mesmo tempo e na mesma velocidade. É evidente, assim, que o direito somente pode ser estudado com relação ao seu substrato social, do qual é parte necessária e organizativa. O assento social é ele mesmo uma organização jurídica, ou seja, constituição. Essa não se restringe, então, à disciplina das normas jurídicas. ZICCARDI, Piero. *Le Dottrine Giuridiche di Oggi e L’Insegnamento di Santi Romano: il diritto internazionale. Vita Giuridica Internazionale*, Milano, p. 318, [198?]. Veja também a tradução de Arno Dal Ri Jr: ZICCARDI, Piero. *As Doutrinas Jurídicas de Hoje e as Lições de Santi Romano: o direito internacional*. 2006. Mimeografado.

⁷³ ROMANO, Santi. *O Ordenamento Jurídico*, op. cit., p. 18.

poder, na medida em que reflete “um direito que nasce de baixo, sob a égide de uma clara espontaneidade”, que se refere a uma dimensão ôntica da sociedade, porque é radicado nela e ativo na consciência coletiva e a uma dimensão objetiva, já que é primeiro auto-organização e, depois, norma⁷⁴. Nesse sentido, aproxima-se mais do direito costumeiro da Idade Média do que do sistema de normas surgido com a modernidade, quando o direito se subjetiva, dependendo da vontade do soberano, e transforma-se em instrumento de controle social. O risco – concretizado entre os séculos XIX e XX – da separação entre a regra autoritária imobilizada em um texto e a vida percorrida por uma dinâmica de muita mobilidade não deixa de ser percebido por Romano. O jurista reage contra o autoritarismo estatal, criticando o normativismo que supõe um sistema de validade transcendente, independente de um trajeto histórico e atemporal⁷⁵.

As teses de Romano – a primazia do direito ordenamental sobre o direito potestativo e o direito enquanto instituição – contribuem para a solução de duas contradições inerentes ao positivismo jurídico. Com a identificação do direito à sociedade, resolve-se o problema da disjunção entre ser e dever-ser. O direito passa a se configurar como expressão das práticas sociais, do mundo dos fatos – ser –, não apenas uma prescrição abstrata e, em geral, desvinculada da realidade – dever-ser⁷⁶. E, com a identificação do ordenamento jurídico à instituição, soluciona-se a questão do fundamento da norma fundamental. Na visão positivista, essa seria a fonte última da validade do sistema jurídico, mas onde se apóia a validade da norma fundamental? Para Romano, não há uma norma preexistente ao surgimento do ordenamento, uma vez que esse existe no momento em que existe a instituição.

⁷⁴ GROSSI, Paolo. *O Direito entre Poder e Ordenamento*. Tradução de Ângelo Garzarella e Arno Dal Ri Jr. 2006. Mimeografado. p. 3. . “O direito é mais aplicação do que norma. Seria um desastre se um comando fosse imobilizado, ainda mais se o comando encontra a sua própria imobilização em um texto; seria um desastre se a regra jurídica se tornasse e permanecesse somente um pedaço de papel. O provável risco é que essa se separe da vida. O direito é, em primeiro lugar, ordenamento; com isso vem salientado, além da mudança terminológica, que a sua autoridade está nos conteúdos em que se entrelaça e que propõe, está no fato de ser leitura objetiva da realidade, tentativa de racionalização do real. É uma autoridade que se move debaixo para cima, que torna espontâneo o aceite social e a observância – que é o grande mistério do direito – por isso mesmo perde a repugnância da coerção. Com o direito-ordenamento o homem do povo também pode se reconciliar.” GROSSI, Paolo. *Mitologias Jurídicas*, op. cit., p. 91.

⁷⁵ BAQUER, Sebastián Martín-Retortillo, op. cit., p. 23.

⁷⁶ ZICCARDI, Piero. *Le Dottrine Giuridiche di Oggi e L’Insegnamento di Santi Romano*, op. cit., p. 310. O autor afirma que, assim, Romano evita o erro capital do positivismo: o de colocar à base do direito a vontade estatal.

O aspecto fundamental e primário do direito é determinado pela instituição em que esse se concretiza e não pelas normas ou, em geral, pelos preceitos com que este se realiza. Estes constituem, ao contrário, um aspecto derivado e secundário. Se temos por referência o momento em que surgem determinadas instituições e, conseqüentemente, começa a ter vida o seu ordenamento, vemos de imediato que este momento não é determinado por uma norma preexistente, e que, deste modo, é impossível considerar que o direito não seja uma instituição [...]. Isso é evidente, por exemplo, para o Estado, mas não somente para o Estado. [...] A sua origem não é um procedimento regulado por normas jurídicas; é, como repetidamente evidenciamos, um fato. Ora, basta que este fato seja consumado para que tenhamos direito, basta que tenhamos um Estado efetivo, vivo e vital; a norma, ao contrário, pode ser instituída a seguir. A primeira posição do direito não é, deste modo, determinada pela última, que é uma manifestação mais tardia e subsidiária daquela. De resto, não pode existir direito antes e fora da instituição justamente porque falta a organização que torna jurídica a norma. O direito não pode ser somente a norma posta pela organização social, como freqüentemente se afirma, mas é a organização social que, entre as suas outras manifestações, põe também a norma. Se é verdade que o caráter jurídico da norma é fornecido pelo poder social que a determina, ou, ao menos, a sanciona, disto advém que este caráter deve ser encontrado já na instituição, que não poderia atribuí-lo à norma se essa mesma já não o possuísse. A verdade é que o direito é, antes de mais nada, posição, organização de uma entidade social. Se este postulado não é aceito, se vai ao encontro do inconveniente de ter de explicar de modo metajurídico o fundamento e a obrigatoriedade do direito⁷⁷.

A visão ordenamental de Romano, ao retirar o eixo do direito da autoridade e levá-lo para a sociedade, revela-se também pluralista. A produção jurídica não se limita mais ao aparelho estatal, uma vez que o meio social abriga uma infinidade de instituições, ou seja, de ordens jurídicas autônomas, independentes, coordenadas ou subordinadas ao Estado⁷⁸. Não se trata de uma mensagem anárquica, na medida em que Romano, assim como Hauriou, reconhece o ordenamento estatal como conceito-chave para a compreensão dos demais. É, simplesmente, uma mensagem pluralista⁷⁹. Ao mesmo tempo em que o Estado é compacto e, por isso mesmo, “é intolerante à diversidade, a sociedade é um grande ventre materno capaz de gerar, hospedar e nutrir manifestações jurídicas caracterizadas pela mais clara diversidade substancial”⁸⁰.

⁷⁷ ROMANO, Santi. *O Ordenamento Jurídico*, op. cit., p. 43-44.

⁷⁸ Ibid., p. 82.

⁷⁹ GROSSI, Paolo. *O Direito entre Poder e Ordenamento*, op. cit., p. 21. A tese de Romano de uma pluralidade ilimitada dos ordenamentos jurídicos constitui o reconhecimento da natureza pluralística da sociedade e da natureza conflituosa das relações sociais. Eis mais um efeito da teoria institucional: as forças sociais tornam-se relevantes quando assumem características estruturais elevadas, configurando-se como sociedade e, portanto, como ordenamento jurídico. ZICCARDI, Piero. *Le Dottrine Giuridiche di Oggi e L'Insegnamento di Santi Romano*, op. cit., p. 320-321.

⁸⁰ Ibid., p. 22.

Romano não descuida da importância da organização estatal, embora reconheça sua insuficiência enquanto produto do individualismo. Segundo ele, o edifício político-jurídico construído pelo Iluminismo e pela Revolução Francesa, quando quis por perante o Estado somente o indivíduo, levou consigo seu pecado original: o de ser excessivamente simples⁸¹. A complexa composição da sociedade não pode ser reduzida a uma dialética elementar entre pessoas: o Estado-pessoa e a pessoa individual e física. Romano reconhece, já no início do século XX, uma multiplicidade de associações que nascem ao redor do Estado, concluindo que o direito público não domina, mas é dominado por uma dinâmica social que ultrapassa a esfera do indivíduo⁸². Entretanto, justamente por questionar fórmulas modernas tidas como dogmas, o jurista reconhece os riscos imperialistas de uma suposta federação universal. Ele não crê em um mundo reduzido a três ou quatro colossais sistemas políticos, mas sim em leis gerais baseadas em fatos e respeitadas por todas as nações⁸³.

Como, então, explica-se o monismo de sua teoria, na contraposição entre direito interno e direito internacional? Ora, não é o Estado que cria o direito internacional, mas a instituição comunidade internacional, ou seja, o próprio direito internacional, que cria os Estados⁸⁴. Na visão romaniana, seria metafísico imaginar o homem isolado, vivendo em estado de natureza antes de se estabelecer o direito que regulará sua conduta social. Da mesma forma, conceber os Estados isolados de seus pares, fora da comunidade internacional, é uma abstração quase mítica⁸⁵. A atual independência recíproca dos Estados não pode ser entendida como uma condição natural, preexistente ao direito internacional, já que é posta por esse. Ademais, essa independência é fato relativamente recente, já que, antes da Idade

⁸¹ ROMANO, Santi. Lo Stato Moderno e la sua Crisi. In: ROMANO, Santi. *Scritti Minori: diritto costituzionale*. vol.1. Milano: Giuffrè, 1950. p. 317. Veja também GROSSI, Paolo. *Scienza Giuridica Italiana: un profilo storico (1860-1950)*. Milano: Giuffrè, 2000. p. 109-117.

⁸² Ibid., p. 316-318.

⁸³ ROMANO, Santi. Oltre lo Stato. In: ROMANO, Santi. *Scritti Minori: diritto costituzionale*. vol.1. Milano: Giuffrè, 1950. p. 355.

⁸⁴ “Como o direito estatal se põe juntamente com a existência do Estado – sendo a existência deste último e o respectivo ordenamento jurídico considerados como um único fenômeno – também o direito internacional se põe juntamente com a existência da comunidade dos Estados, que postula necessariamente um ordenamento jurídico que a constitua e a regule.” ROMANO, Santi. *O Ordenamento Jurídico*, op. cit., p. 49.

⁸⁵ Ibid., p. 48.

Moderna, o direito internacional fundava-se justamente na submissão dos Estados ao poder temporal do Império Romano ou ao poder espiritual da Igreja⁸⁶.

Se a autonomia dos Estados não conforma, então, “uma condição natural, originária, independente do direito internacional, mas é, de fato, contingente”⁸⁷, resultado de particularidades históricas, a constituição do ordenamento internacional independe da vontade estatal. Romano nega, assim, as concepções nacionalistas, soberanistas e voluntaristas do direito internacional, compreendendo-o como um direito objetivo fundado na existência da comunidade internacional⁸⁸. Essa seria uma instituição com poder normativo intrínseco, mesmo sem contar com uma completa organização política. Seu poder é diferente do poder dos Estados, na medida em que a coexistência deles origina um novo corpo institucional, situado para além de uma mera justaposição dos entes estatais. Como essa situação necessariamente enseja normas fundamentais de convivência, considera-se a sociedade internacional como um processo histórico complexo que se impõe à vontade dos Estados, não o contrário⁸⁹.

Nessa lógica, o problema fundamental do direito internacional reduz-se ao problema da existência de uma sociedade internacional organizada, de uma instituição internacional – a instituição das instituições⁹⁰. A indagação sobre a efetividade desse direito insere-se nesse problema fundamental, ao qual Romano apresenta as soluções da teoria institucional. Para ele, a questão essencial refere-se à constituição do ordenamento jurídico, tanto no plano interno quanto no âmbito internacional⁹¹. A eficácia dessa ordem depende dos princípios e mecanismos

⁸⁶ Ibid., p. 49.

⁸⁷ Ibid., p. 49.

⁸⁸ A aplicação de Romano da teoria das instituições ao estudo do direito internacional, tendente a identificar ordenamento internacional e sociedade internacional, elimina a exigência de uma norma fundamental e o problema relativo ao fundamento do direito internacional, posto pelas doutrinas ancoradas na vontade estatal. ZICCARDI, Piero. *La Costituzione dell'Ordinamento Internazionale*, op. cit., p. 71.

⁸⁹ Ainda comparando o ordenamento internacional ao ordenamento interno, Romano afirma que ambos afirmam-se, em um primeiro momento, como instituição. A instituição explica o momento originário, o fundamento do direito. As normas são emanadas dos órgãos estatais ou dos Estados apenas posteriormente, depois que os ordenamentos estão constituídos. ROMANO, Santi. *O Ordenamento Jurídico*, op. cit., p. 49.

⁹⁰ TRUYOL Y SERRA, Antonio. *Doctrines Contemporaines du Droit des Gens*, op. cit., p. 80. “O problema então, para nós, está todo no questionamento: a ordem jurídica internacional é uma instituição? Não temos dúvida quanto ao lugar onde esta figura deve ser procurada: deve-se indagar se a comunidade dos Estados apresenta as características constitucionais que, segundo a opinião por nós formulada, são também as características essenciais de todo sistema jurídico.” ROMANO, Santi. *O Ordenamento Jurídico*, op. cit., p. 45.

⁹¹ ZICCARDI, Piero. *La Costituzione dell'Ordinamento Internazionale*, op. cit., p. 72.

definidos no processo de sua formação, não das sanções estipuladas. As respostas devem ser buscadas nos elementos essenciais, não secundários de um objeto, e a sanção não configuraria mais do que uma característica incidental do direito. A observância do direito internacional pelos Estados deve derivar, portanto, do reconhecimento da existência de uma vontade única, superior às vontades estatais, relativa ao poder impessoal e não subjetivo da comunidade⁹². Desse ponto resultaria o caráter obrigatório da ordem internacional, que existe mesmo que seus sujeitos se encontrem em uma relação de coordenação – não de subordinação – para com ela e entre eles próprios. Sobre as sanções, Romano entende que o essencial em um ordenamento é a adequação das garantias contidas nele à sua efetividade e não, ao contrário, a predisposição de sanções seguramente atuantes em relações às violações do direito⁹³.

A teoria institucional de Romano não afirma somente a existência do direito internacional, mas também sua autonomia. Defende sua importância enquanto direito de toda a comunidade internacional, contendo regras que podem se referir a todos os seus membros – direito comum: princípios da natureza da comunidade internacional e de seus costumes – e que fundamentam os tratados bilaterais – direito particular. Esse direito comum internacional, embora por vezes não escrito, é direito positivo, não apenas manifestação da vontade estatal. A moldura do direito positivo ultrapassa essa vontade e a limita⁹⁴. Com seu monismo interinstitucional, Romano abre novos caminhos para afrontar antigos problemas do direito internacional, ainda relacionados à insuficiência da concepção normativista⁹⁵.

1.1.2. A concepção sociológica do ordenamento internacional

O antiformalismo internacionalista encontrou amparo, na França, nos estudos sociológicos de Georges Scelle, que fundamenta sua teoria sobre a

⁹² ROMANO, Santi. *O Ordenamento Jurídico*, op. cit., p. 46.

⁹³ ZICCARDI, Piero. *Le Dottrine Giuridiche di Oggi e L’Insegnamento di Santi Romano*, op. cit., p. 314.

⁹⁴ TRUYOL Y SERRA, Antonio. *Doctrines Contemporaines du Droit des Gens*, op. cit., p. 80.

⁹⁵ Sobre a contribuição de Santi Romano à teoria do direito internacional, veja também ROCHA, Mariana Machado. *A Teoria Institucionalista como Fundamento para um Direito Internacional Pluralista*. 2006. Mimeografado.

sociedade internacional no pensamento de León Duguit⁹⁶. Duguit adere explicitamente ao solidarismo de Émile Durkheim⁹⁷, transportando para o mundo jurídico noções derivadas da sociologia. Segundo Durkheim, “as sociedades modernas são fundadas sobre a diferenciação das tarefas e das funções que cada um de seus membros exerce”⁹⁸. Os homens têm necessidades comuns, que podem ser satisfeitas pela vida em conjunto, e necessidades diferentes que podem ser atendidas por meio do intercâmbio de prestações, o que é possível devido à diferenciação que se verifica também nas habilidades individuais. Essa rede de ações recíprocas presente na sociedade gera laços de interdependência entre as pessoas, comparável aos existentes entre os órgãos de um ser vivo⁹⁹. A divisão social do trabalho ensejaria, pois, a chamada *solidariedade orgânica*¹⁰⁰.

Há um aparente paradoxo entre a importância que é conferida ao indivíduo na doutrina de Durkheim e sua intenção de ultrapassar os limites do individualismo, refletida na utilização, em seus trabalhos, de categorias de análise coletivas. O indivíduo é um elemento central para a divisão social do trabalho porque ela supõe uma esfera própria de ação a cada homem, uma personalidade. Por outro lado, é por meio da proteção dos papéis individuais que são estabelecidas as relações de solidariedade que tornam a sociedade mais coesa. “A individualidade do todo aumenta ao mesmo tempo que a das partes; a sociedade se torna mais capaz

⁹⁶ León Duguit (1859-1928), jurista francês, foi professor de direito em Caen e Bordeaux. Entre suas principais obras, podem-se citar *L'Etat, le Droit Objectif et la Loi Positive* (1901), *L'État, les Gouvernants et les Agents* (1903), *Souveraineté et Liberté* (1920), *Les Transformations du Droit Public* (1928) e *Traité de Droit Constitutionnel* (1911).

⁹⁷ Émile Durkheim (1858-1917), sociólogo francês, foi professor de pedagogia, educação e ciências sociais em Bordeaux e Paris. Alguns de seus principais trabalhos são *De la division du travail social* (1893), *Les règles de la méthode sociologique* (1895), *Le suicide* (1897), *Les formes élémentaires de la vie religieuse* (1912), *Éducation et Sociologie* (1922), *L'éducation morale*, (1925), *L'évolution pédagogique en France* (1938), *Montesquieu et Rousseau, précurseurs de la Sociologie* (1953).

⁹⁸ BILLIER, Jean-Cassien; MARYIOLI, Aglaé, op. cit., p. 306. “Os indivíduos estão agrupados não mais segundo suas relações de descendência, mas segundo a natureza particular da atividade social a que se consagram. O meio natural e necessário não é mais o meio natal, mas o meio profissional. Não é mais a consanguinidade, real ou fictícia, que marca o lugar de cada indivíduo, mas a função que ele desempenha.” DURKHEIM, Émile. *A Divisão do Trabalho Social*. Lisboa: Presença, 1977. p. 90-91.

⁹⁹ Ibid., p. 84.

¹⁰⁰ Para Durkheim, a divisão do trabalho, antes de ser um meio de aumentar os rendimentos das forças sociais, configura uma fonte de solidariedade. Isso só não acontece quando as relações entre os órgãos estão desregulamentadas, em estado de anomia. O sociólogo afirma ainda que a situação de anomia é impossível sempre que os órgãos solidários estejam em estreito contato. “Com efeito, sendo contíguos, eles são facilmente advertidos em qualquer circunstância da necessidade que têm uns dos outros e adquirem por consequência um sentimento vivo e contínuo de sua mútua dependência.” Ibid., p. 98. A divisão social do trabalho supõe, assim, que o trabalhador não perca de vista seus colegas, mas, ao contrário, tenha consciência que exerce influência e é influenciado por eles. “Basta que ele perceba o suficiente para compreender que suas ações têm um fim fora delas mesmas.” Ibid., p. 102.

de se mover em conjunto ao mesmo tempo que cada um dos seus elementos tem mais movimentos próprios.”¹⁰¹ Essa falsa oposição entre indivíduo e coletividade é verificada também na teoria do direito formulada por Duguit. O ser humano ganha destaque no arcabouço jurídico, mas somente na medida em que as relações interpessoais passam a ser fonte do direito. Para Duguit, o centro gerador do direito reside não no aparato estatal, mas no próprio indivíduo, socialmente considerado. A relevância do indivíduo resta, assim, indissoluvelmente ligada à concepção de sociedade.

Seguindo o pensamento de Durkheim, Duguit vê o direito como um resultado das necessidades da vida em sociedade. Enquanto produto da vida social, o direito seria fundado na solidariedade humana. Dessa interdependência nasceriam regras sociais, observadas porque necessárias à comunidade. Essas regras sociais transformam-se em regras jurídicas quando os indivíduos entendem que assegurar seu respeito é essencial ao bom funcionamento da sociedade¹⁰². Logo, a legislação não é criativa, mas apenas declarativa do direito já existente. Ao afirmar que o direito está na realidade social, não nas fórmulas das leis¹⁰³, Duguit propõe também o abandono da obediência cega à lei positiva e defende a liberdade do intérprete do direito¹⁰⁴.

O jurista francês diferencia direito objetivo e direito subjetivo¹⁰⁵. O primeiro corresponde às regras que se impõem aos indivíduos que vivem em sociedade, cuja observância significa o resguardo do interesse comum. O segundo equivale ao poder do indivíduo de conseguir o reconhecimento social do objeto que pretende. Na mesma lógica, contrapõe as doutrinas do direito social às doutrinas do direito individual. Para Duguit, a natureza eminentemente social do homem lhe impõe obrigações para com os outros homens, das quais derivam seus direitos¹⁰⁶.

¹⁰¹ Ibid., p. 83-84.

¹⁰² TRUYOL Y SERRA, Antonio. *Doctrines Contemporaines du Droit des Gens*, op. cit., p. 60. Veja também GOYARD-FABRE, Simone. *Os Fundamentos da Ordem Jurídica*. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 153-158.

¹⁰³ DUGUIT, León. *Traité de Droit Constitutionnel: la théorie générale de l'Etat*. vol. 2. Paris: Librairie Fontemoing, 1928. p. 2.

¹⁰⁴ WOLKMER, Antonio Carlos. *Síntese de uma história das idéias jurídicas*, op. cit., p. 206-207.

¹⁰⁵ DUGUIT, León. *Fundamentos do Direito*. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2004. p. 7.

¹⁰⁶ “Fundando-se o direito objetivo na solidariedade social, o direito *subjetivo* daí deriva, direta e logicamente. [...] O homem que vive em sociedade tem direitos; mas estes direitos não são prerrogativas que lhe pertençam na sua qualidade de homem; são poderes que lhe pertencem porque, sendo homem social, tem um dever a cumprir e deve ter o poder de cumprir tal dever. Vê-se como se está longe da concepção do direito individual. Não são os direitos naturais, individuais e imprescritíveis do homem que fundamentam a regra de direito que se impõe aos homens em

Daí derivaria a proeminência do direito objetivo e da concepção coletiva do fato jurídico. As normas de direito objetivo seriam baseadas em um direito de solidariedade social e apresentariam um perfil regulatório e restitutivo, ao invés de um caráter sancionador e punitivo. Essa lógica baseia-se na solidariedade, compreendida como elemento jurídico a partir da aproximação entre ser e dever-ser. A solidariedade, por estar no domínio dos fatos, não está fora do direito, já que não é a sanção que torna um fato obrigatório ou jurídico, mas a crença, isto é, o sentimento consciente dos homens sobre a necessária conformação de sua conduta a certos deveres¹⁰⁷.

A noção do direito como dever representa uma contrapartida interindividual aos postulados liberais do século XVIII, que defendiam a liberdade do indivíduo, sua autonomia de vontade e seus direitos subjetivos¹⁰⁸. Contrapondo-se ao individualismo iluminista, Duguit aproxima direitos a obrigações: não há outro direito a não ser o direito que realiza a obrigação de alguém¹⁰⁹. O próprio solidarismo deriva das obrigações sociais, na medida em que a liberdade seria uma consequência do dever imposto ao homem de desenvolver sua individualidade a fim de cooperar o máximo possível para a interdependência social.

O Estado, segundo León Duguit, é um grupo social entre tantos outros, diferenciando-se apenas por ter se beneficiado de um desenvolvimento particular. Como os demais grupos sociais, o Estado não cria o direito, apenas constata o direito existente, produto da vida social. Como a solidariedade impõe-se a todos, esse direito impõe-se tanto aos governados quanto aos governantes. Disso resulta, simplesmente, que o Estado está submetido ao direito. A complexa noção de pessoa coletiva soberana é, para Duguit, um conceito metafísico¹¹⁰. De um lado, porque ele não concebe como uma coletividade pode ter consciência e vontade, tampouco entende como essa vontade coletiva pode ser superior a uma vontade

sociedade. É, pelo contrário, porque existe uma regra de direito que obriga cada homem a desempenhar um certo papel social, que cada homem goza de direitos, direitos que têm assim por princípio e por limites a missão que devem desempenhar." Ibid., p. 27-28. Grifo no original.

¹⁰⁷ POLITIS, Nicolas. Duguit et le Droit International. *Archives de Philosophie du Droit et de Sociologie Juridique*, Paris, p. 80, 1932.

¹⁰⁸ BILLIER, Jean-Cassien; MARYIOLI, Aglaé, op. cit., p. 313.

¹⁰⁹ Para Paolo GROSSI, considerar os direitos como elementos indissociáveis dos deveres representa aderir a uma ética da responsabilidade. Isso porque os direitos são conferidos ao indivíduo enquanto sujeito inserido em uma comunidade historicamente viva. Assim, é só porque o homem tem deveres sociais que o direito se torna parte integrante da sociedade. *Primeira Lição sobre Direito*, op. cit., p. 106.

¹¹⁰ DUGUIT, León. *Traité de Droit Constitutionnel : la théorie générale de l'Etat*, op. cit., p. 1.

humana individual¹¹¹. De outro, porque lhe parece demasiado abstrato o poder, dessa coletividade, de formular ordens incondicionais. Indivíduos, suas necessidades comuns e suas inclinações diversas são fatos; para além deles, há só ficção¹¹². Assim como o empirismo da época não deixou espaço para direitos individuais naturais, tampouco corroborou a tese da soberania estatal.

Embora Duguit não tenha se ocupado diretamente do direito internacional, deixou indícios de como suas teses poderiam ser desenvolvidas nesse plano. Ele argumentava que os princípios aplicáveis entre indivíduos aplicavam-se igualmente às relações entre grupos sociais, de onde surgiria o “direito intersocial”¹¹³. A solidariedade não terminaria nos limites do Estado, mas iria além, alcançando a sociedade internacional. As regras jurídicas internacionais surgiriam, assim, de modo análogo às normas nacionais: quando os membros do grupo social mundial compreendem e acordam que a observância de certas regras econômicas, morais ou políticas adotadas são fundamentais à manutenção da solidariedade intersocial, eles as transformam em regras de direito¹¹⁴. O direito internacional daí resultante não é de modo algum fundado na vontade estatal, mas derivado da sociedade humana – é, portanto, objetivo e se impõe a todos, inclusive aos governos.

Com base nessas idéias, Georges Scelle desenvolveu sua concepção do ordenamento internacional¹¹⁵. A partir das noções de solidariedade e direito objetivo e da conseqüente relativização do papel do Estado, Scelle

¹¹¹ Id., *Traité de Droit Constitutionnel: la règle de Droit, le problème de l'Etat*. vol. 1. Paris : Librairie Fontemoing, 1927. p. 650.

¹¹² KOSKENIEMMI, Martti, op. cit., p. 299.

¹¹³ Ibid., p. 299.

¹¹⁴ Com esses postulados, Duguit também confirma os princípios gerais de direito como fontes do direito internacional, ao lado dos tratados e do costume. POLITIS, Nicolas. *Duguit et le Droit International*, op. cit., p. 74.

¹¹⁵ Georges Scelle (1878-1961), jurista francês, foi professor de Direito em Dijon, Lille, Genebra e Paris. Foi conselheiro técnico da delegação francesa na Assembléia da Liga das Nações em 1924, e delegado francês na última sessão da organização em 1946. Foi membro da Comissão de Direito Internacional da ONU. Ocupou também o cargo de secretário-geral da presidência da Academia de Direito Internacional de Haia. Entre seus principais livros, destacam-se *Précis de Droit des Gens* (1932), *Règles Générales du Droit de la Paix* (1933) e *Manuel du Droit International Public* (1948). Para mais informações sobre sua vida e sua obra, veja ROUSSEAU, Charles. Georges Scelle (1878-1961). *Revue Générale de Droit International Public*. Paris, v. XXXII, n. LXV, p. 5-19, 1961 e TANCA, Antonio. Georges Scelle (1878-1961): biographical note with bibliography. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 1, n. 1/2, p. 240-249, 1990. Também outros internacionalistas seguiram a abordagem sociológica antiformalista proposta por Leon Duguit. Entre eles, destacam-se Charles de Visscher e Nicolas Politis. Veja VISSCHER, Charles de. *Teorías y Realidades en Derecho Internacional Público*. Barcelona: Bosch, 1962 ; POLITIS, Nicolas. *Les Nouvelles Tendances du Droit International*. Paris: Hachette, 1927 e POLITIS, Nicolas. *La Morale Internationale*. Neuchâtel: La Baconnière, 1943.

fundamenta o direito internacional nas relações entre os indivíduos. Seu método, de viés sociológico, consiste em analisar as diferentes forças sociais cujas ações e reações dão ensejo ao fenômeno jurídico¹¹⁶. Esse estudo se justifica porque, para o autor, o direito seria simplesmente um procedimento de organização das diferentes sociedades, nacionais e internacionais, cuja verdadeira essência se encontra não necessariamente nas normas, mas nos fenômenos sociais.

A soberania da lei, o julgamento da soberania estatal, o advento do federalismo e a promoção do indivíduo são os conceitos-chave do sistema scelliano¹¹⁷. Os dois primeiros fundamentam-se diretamente no direito objetivo derivado da solidariedade, que enseja a negação do voluntarismo do Estado na construção do direito internacional. Para Scelle, todo fenômeno social enseja necessariamente seu direito. A existência de uma norma internacional, assim, supõe não a vontade dos Estados, mas a consciência jurídica internacional dos indivíduos pertencentes a grupos estatais diferentes que mantêm relações entre si¹¹⁸. O direito internacional é concebido, do mesmo modo que o direito interno, como um imperativo social que traduz uma necessidade da solidariedade natural. O direito seria natural apenas no sentido em que é deduzido, em cada caso particular, das condições de vida própria às sociedades que deve reger¹¹⁹. Essa *naturalidade* derivaria de uma suposta lei biológica inerente à sociedade humana: assim como os seres humanos estão sujeitos a obrigações biológicas, que asseguram seu equilíbrio e sua sobrevivência, as sociedades estariam sujeitas a leis gerais que condicionam

¹¹⁶ KOPELMANAS, Lazare. The ideas of Georges Scelle and their possible application to some recent problems of international law. *Journal du Droit International*, ano 88, n. 2, p. 350-375, p. 362, jan.-mar. 1961.

¹¹⁷ THIERRY, Hubert. The Thought of Georges Scelle. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 1, n. 1/2, p. 200, 1990.

¹¹⁸ SCELLE, Georges. La Doctrine de Léon Duguit et les Fondements du Droit des Gens. *Archives de Philosophie du Droit*, p. 100, 1932. “Podemos traduzir de um modo simples esse pensamento de Duguit dizendo que uma sociedade internacional é constituída por um grupo de indivíduos procedentes de Estados ou de sociedades políticas diferentes, e, por consequência, vinculados a sistemas políticos distintos, mas reunidos por um laço de solidariedade extra-estatal ou intersocial. Esse laço de solidariedade deriva, ele próprio, das relações intersociais, ou seja, das trocas de todos os gêneros, trocas de produtos, serviços, de idéias, de sentimentos que podem se produzir entre indivíduos pertencentes à sociedades políticas diferentes. Livre tradução do original : “*Nous croyons pouvoir traduire de la façon la plus simple cette pensée de Duguit en disant qu’une société internationale est constituée par un groupe d’individus ressortissants d’Etats ou de sociétés politiques différents, par conséquent rattachés à des systèmes juridiques distincts, mais réunis par un lien de solidarité extraétatique ou intersocial. Ce lien de solidarité dérive lui-même des rapports intersociaux, c’est-à-dire des échanges de tous genres, échanges de produits, de services, d’idées, de sentiments qui peuvent se produire entre individus appartenant à des sociétés politiques différentes.*” Ibid., p. 87.

¹¹⁹ TRUYOL Y SERRA, Antonio. *Doctrines Contemporaines du Droit des Gens*, op. cit., p. 61.

sua coesão e seu progresso¹²⁰. A única diferença entre a lei de um organismo vivo e a lei de uma organização social humana é que os membros dessa última agem conscientemente. Evidentemente, a idéia de um direito de origem sócio-biológica, que se impõe amplamente aos indivíduos, não oferece espaço para um direito derivado da vontade estatal.

Com essa tese, Scelle esperava contribuir para a criação de uma vida social internacional que se apoiasse em algo mais forte do que as estruturas artificiais do Estado liberal. Deslocando a normatividade do terreno político para os campos sociológico e biológico, o jurista buscava conceitos mais científicos e objetivos que limitassem as arbitrariedades estatais¹²¹. No entanto, ele não nega que o direito positivo pode traduzir com maior ou menor exatidão as leis sociais objetivas. Seria justamente uma discrepância prolongada entre ambos os sistemas que estaria na origem das revoluções no plano interno e das guerras no plano internacional. Segundo Scelle, a prevalência das normas positivas sobre o direito social objetivo retardou a evolução natural da sociedade internacional, por ter cunhado o princípio da soberania e, com isso, um dualismo “estéril e contraditório”¹²².

A teoria scelliana, ao contrário, prevê um monismo jurídico de base sociológica, já que o direito internacional possui o mesmo fundamento do direito interno – a solidariedade humana. Segundo Georges Scelle, somente a lei é soberana. Qualquer sujeito de direito que reclame soberania sobrepõe-se à lei e, portanto, a nega. Daí resulta que a soberania estatal é um instituto ilegal, pois permite que a vontade dos governantes ultrapasse o direito¹²³. Ademais, o pensamento scelliano é universalista. Somente o monismo poderia implicar na superioridade dos princípios de solidariedade universal sobre os princípios de solidariedade parcial, inclusive os nacionais.

¹²⁰ THIERRY, Hubert, op. cit., p. 201.

¹²¹ KOSKENIEMMI, Martti, op. cit., p. 339.

¹²² TRUYOL Y SERRA, Antonio. *Doctrines Contemporaines du Droit des Gens*, op. cit., p. 63. O autor classifica o monismo scelliano como intransigente, em um modo mais acentuado que aquele proposto por Kelsen, com base no seguinte postulado de Scelle: “Toda norma internacional prima sobre toda norma interna em contradição com aquela, a modifica ou a ab-roga *ipso facto*”. Livre tradução do original: “*Toute norme internationale prime toute norme interne en contradiction avec elle, la modifie ou l’abroge ipso facto*”. Ibid., p. 62.

¹²³ THIERRY, Hubert, op. cit., p. 204. “Não há nem soberania absoluta, nem soberania limitada; há somente competências determinadas pela regra de direito. Assim, parece que é no controle das competências que se deve buscar o critério jurídico da distinção entre agentes e governantes”. SCELLE, Georges. *La Doctrine de Léon Duguit*, op. cit., p. 111. Livre tradução do original: “*Il n’y a ni souveraineté absolue, ni souveraineté limitée ; il n’y a que des compétences déterminées par la règle de droit. Ceci posé, il apparaît que c’est dans le contrôle des compétences qu’il convient de chercher le critère juridique de la distinction entre agents et gouvernants*”.

Mas Scelle não se opunha ao dualismo somente por rejeitar uma visão voluntarista do direito internacional e princípios nacionalistas discriminatórios. Ele compreende que o dualismo destrói a necessária unidade do ordenamento internacional. Para Scelle, a sociedade internacional é uma só, uma vez que é composta por indivíduos. Do mesmo modo, seu direito é uno, embora composto por uma pluralidade de ordens jurídicas inferiores. Essa concepção unitária – não homogênea ou uniforme – do direito internacional dá origem à tese da existência de um sistema federal de alcance global. Haveria uma relação de coordenação entre os Estados, e de hierarquia entre direito interno e direito internacional – ambos seriam apenas categorias de um sistema jurídico universal. As sociedades mais inclusivas, como a internacional, sobrepõem-se às menos inclusivas, como as nacionais¹²⁴. A gradual integração de unidades menores em unidades maiores atuaria em contraposição às formações imperiais, fundando o fenômeno federal, um dos conceitos basilares da teoria scelliana. O federalismo pressuporia Estados com uma concepção comum do mundo e de seu futuro, para além dos particularismos. Ademais, ensejaria uma relativização do peso da política nas relações internacionais, tendo em vista que as solidariedades estariam mais propensas a criar políticas públicas universais¹²⁵.

O federalismo internacional, contudo, não toma necessariamente formas institucionais. São os governos nacionais que, por vezes, desempenham funções legais e administrativas internacionalmente. Assim, eles constituem-se em autoridades nacionais e internacionais ao mesmo tempo, fenômeno que Georges Scelle chama de desdobramento funcional (*dédoublement fonctionnel*). Embora atuando não com interesse nacional, mas em nome da comunidade mundial, e cada vez mais acompanhados por corpos internacionais propriamente ditos, os Estados surgem como os principais órgãos administrativos no plano internacional. Esse duplo papel de indivíduos e órgãos explicaria algumas situações cujo significado jurídico é ainda controverso, como a legitimidade da intervenção estrangeira no caso de desrespeito ao direito internacional¹²⁶.

A concepção de um direito internacional unitário e federalista só é possível devido à centralidade do rol que o jurista confere ao indivíduo, reputado

¹²⁴ KOSKENIEMMI, Martti, op. cit., p. 331.

¹²⁵ DUPUY, René-Jean. Images de Georges Scelle. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 1, n. 1/2, p.237, 1990.

¹²⁶ SCELLE, Georges. La Doctrine de León Duguit, op. cit., p. 94.

como o único sujeito genuíno do ordenamento internacional. Como Duguit, Scelle considera as pessoas jurídicas uma espécie de ficção. Para ele, a sociedade internacional, como todas as outras, é composta por nada mais que indivíduos, organizados em certas modalidades associativas¹²⁷. Esses agrupamentos, contudo, não possuem um fim em si mesmo, mas são somente um meio para as relações interindividuais¹²⁸. O Estado, considerado como um desses grupos, é também um simples procedimento de convivência que compõe, como os demais, a comunidade internacional. A própria denominação “direito das gentes” (*droit de gens*) adotada por Scelle contrapõe-se a um direito interestatal e reflete sua tese de que as regras internacionais correspondem a um direito de indivíduos enquanto membros de sociedades políticas, a um só tempo isoladamente e coletivamente considerados¹²⁹.

A abordagem sociológica scelliana transfere a atenção do jurista da norma para os contextos político e social de sua produção. Daí a natural prioridade do indivíduo sobre o Estado defendida pelo jurista. Esse protagonismo individual favorece os movimentos associativos subestatais, que se multiplicam na cena internacional. Tais iniciativas não comprometem a unidade nacional, mas reforçam-na, conferindo à solidariedade nacional uma estrutura mais complexa¹³⁰. Inclusive, esse seria um dos papéis primordiais do Estado: tomar para si uma série de interesses coletivos para lhes colocar em ação, com o objetivo de permitir aos indivíduos reforçar cada vez mais os laços com membros de outras coletividades, nacionais e internacionais¹³¹. Entretanto, concepções políticas ou econômicas

¹²⁷ Scelle identifica três ordens de comunidades intersociais no meio internacional: comunidades interestatais, supra-estatais e extra-estatais. Os laços de solidariedade seriam mais fortes nessas últimas, já que a especialização em uma certa atividade social resulta deriva de uma necessidade humana facilmente isolável. O jurista complementa essa classificação afirmando que o meio estatal, ele próprio, constitui um espaço intersocial, assim como a comunidade internacional global. *Ibid.*, p. 95-97.

¹²⁸ SCELLE, George. *Essai de Systématique du Droit International*, op. cit., p. 118.

¹²⁹ SCELLE, George. *Précis de Droit des Gens*: principes et systématique. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1932. p. VII.

¹³⁰ DUGUIT, León. *Traité de Droit Constitutionnel*: la théorie générale de l'Etat, op. cit., p. 10. Duguit afirma que a nação é uma realidade, o meio social o homem, diferentemente da vontade nacional, que seria um conceito metafísico. Mas prevê a probabilidade de que se encontrem novas formas de agrupamentos humanos. *Ibid.*, p. 12.

¹³¹ SCELLE, George. *Essai de Systématique du Droit International*, op. cit., p. 120. Para Scelle, não há mais espaço para a visão puramente cartográfica da sociedade internacional como uma sociedade de Estados. Somente a sociedade de indivíduos é materialmente verificável. E “se os agrupamentos intersociais ou internacionais são agrupamentos de indivíduos reunidos por uma solidariedade determinada, agrupamentos mais ou menos amplos e mais ou menos integrados, dos quais o maior é a sociedade humana universal, o papel do Estado em relação a eles se precisa. Ele é, para cada um deles, o que é uma circunscrição administrativa ou governamental em uma sociedade dita interna; um conjunto de serviços públicos destinados a permitir as relações sociais entre os indivíduos

nacionalistas acabam retraindo, ao invés de estimular esse pluralismo internacionalista. Isso porque o Estado teme perder poder na concorrência com outras organizações, internacionais ou nacionais. Difunde-se, portanto, a noção de que a sociedade internacional é composta somente por Estados, mesmo que para isso seja preciso conferir caráter estatal à Santa Sé e aos movimentos de libertação nacional, ou afirmar que as relações entre indivíduos e Estados, no âmbito do direito internacional privado, são laços estabelecidos apenas no plano estatal¹³².

Scelle combate veementemente os métodos e preconceitos, existentes ainda hoje, que insistem em ignorar a pluralidade de atores intersociais que convivem com o Estado, propondo uma técnica própria para criticar o positivismo jurídico. Nesse contexto, ele destaca as iniciativas de caráter regional, consideradas freqüentemente desvios ideológicos da evolução do direito internacional. Para Scelle, o regionalismo e a conseqüente atenuação das fronteiras políticas seriam os primeiros passos no sentido da configuração concreta de uma solidariedade universal. A integração regional não comprometeria a unidade do direito das gentes, assim como os entes regionais ou federados não comprometem a unidade estatal.

Nós vemos ali [...] não inovações perigosas e criações arbitrárias, mas fenômenos naturais que traduzem claramente, embora ainda timidamente, essa solidariedade crescente que se depreende das relações internacionais e que, pouco a pouco, cria a base material da sociedade jurídica dos povos. Esses fenômenos seriam indiscutíveis se não fossem contrariados pela resistência tenaz, irredutível, dos governos e da diplomacia, indiferentes à opinião pública, obscurecidos pelos métodos tradicionais dos próprios juristas, que escondem seu significado profundo. No entanto, é somente destacando tais fenômenos e tomando-os como base de uma sistematização construtiva do direito internacional que se poderá colocar essa ciência no caminho de uma emancipação definitiva¹³³.

pertencentes a diferentes coletividades e que compõe uma nova.” SCELLE, Georges. *La Doctrine de León Duguit*, op. cit., p. 88. Livre tradução do original: “*Si les groupements intersociaux ou internationaux sont des groupements d’individus réunis par une solidarité déterminée, groupements plus ou moins étendus et plus ou moins intégrés, dont le plus lâche et le plus large à la fois est la société humaine universelle, le rôle de l’Etat à leur égard se précise à son tour. Il est pour chacun d’eux ce qu’est une circonscription administrative ou gouvernementale dans une société dite interne ; un ensemble de services publics destinés à permettre les rapports sociaux entre les individus empruntés à différentes collectivités et en composant une nouvelle.*”

¹³² SCELLE, George. *Essai de Systématique du Droit International*, op. cit., p. 118.

¹³³ *Ibid.*, p. 116. Livre tradução do original: “*Nous y voyons [...], non pas des innovations dangereuses et des créations arbitraires, mais de phénomènes naturels traduisant clairement, encore que timidement, cette solidarité croissante qui se dégage des rapports internationaux et qui, peu à peu, crée la base matérielle de la société juridique des peuples. Ces phénomènes seraient autrement indiscutables s’ils n’étaient contrariés par la résistance tenace, irréductible, des gouvernements et de la diplomatie, indifférents à l’opinion publique, obscurcis par les méthodes traditionnelles des juristes eux-mêmes, qui en voilent la signification profonde. Ce n’est pourtant qu’en les mettant en relief, en*

1.2. Para uma aplicação jurídica e regional das doutrinas antiformalistas

Embora sejam numerosas as críticas recebidas pelas teorias antiformalistas abordadas, elas podem ser enquadradas em três grupos principais. Em geral, os antiformalistas são acusados de (1) expandir as fronteiras do direito para além do mundo jurídico, (2) entender o direito vivo como simples resultado de mutáveis exigências da produção e do consumo e (3) de representar um retorno à metafísica jusnaturalista¹³⁴.

Não é objetivo dessa seção abordar em profundidade os argumentos levantados pelos críticos, tampouco as defesas por vezes apresentadas pelos autores criticados. Parece, no entanto, pertinente examinar as relações das doutrinas antiformalistas com os pressupostos históricos do direito natural (ponto 3 supracitado). Essa análise é necessária para elucidar se o perfil jusnaturalista do antiformalismo lhe conferiria um caráter menos *jurídico*, como anunciam certos positivistas. Esses parecem desconhecer que é justamente a teoria pura kelseniana que se afasta do jurídico: “uma ordem jurídica sem o político resulta carente de impulso, morta; uma *ciência* do direito permanece fragmentária se reproduz um corpo sem coração”¹³⁵.

Os juízos 1 e 2 apontados são tangenciados na segunda subparte, onde são abordados os atores emergentes no cenário internacional e as possibilidades de atuação dos parlamentos regionais. Por hora, basta dizer que o “mundo jurídico”, se não corresponder minimamente à complexidade das relações sociais, assistirá – como já começa a ocorrer, inclusive na América do Sul – a uma avalanche de marcos regulatórios estabelecidos à revelia dos debates públicos e democráticos que devem acompanhar todo o processo legislativo. Isso não significa que o direito deve ser totalizante e anular as funções das demais ciências. Significa

les prenant comme base d'une systématisation constructive du droit international que l'on pourra engager cette science dans la voie d'une émancipation définitive.“

¹³⁴ Segundo Celso Fernandes CAMPILONGO, essas e outras críticas são também dirigidas, mais amplamente, a todos os sociólogos do direito. Teoria do Direito e Globalização Econômica. In: SUNDFELD, Carlos Ari e VIEIRA, Oscar Vilhena (Coords). *Direito Global*. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 77-92.

¹³⁵ GRAU, Eros, op. cit., p. 28.

apenas que seu substrato coincide com aquele das outras ciências humanas e sociais, identificando-se com a sociedade mesma, com os indivíduos que a compõem e com as relações que estabelecem entre si. Com relação à crítica ideológica, é preciso esclarecer que ela não encontra respaldo nas posições políticas adotadas, em vida, pelos autores analisados. Ademais, se certos fundamentos teóricos apresentados podem admitir essa interpretação, permitem ao mesmo tempo um entendimento contrário, segundo o qual as doutrinas oferecem mais respaldo às ações sociais derivadas das necessidades coletivas do que aos interesses econômicos de certos atores. Uma vez mais, cabe ao intérprete selecionar as ferramentas teóricas que mais lhe convêm para compreender e intervir na realidade que o abriga.

1.2.1. *Entre jusnaturalismo contestatório e positivismo crítico*

Embora antiga e aparentemente superada, a dicotomia entre jusnaturalismo e juspositivismo continua atual, ainda que se modifiquem os enfoques e a terminologia¹³⁶. Um claro exemplo são as doutrinas antiformalistas do início do século XX. Enquanto seus autores autoproclamavam-se positivistas, posição que era compartilhada por muitos leitores, outros tantos os acusavam de recorrer a abstrações metafísicas para explicar os fundamentos do direito. Evidentemente, esse entendimento tinha como parâmetro o fundamento positivista do direito – a norma – compreendida, até os dias de hoje, como uma base concreta e legítima para o fenômeno jurídico. No entanto, foi justamente o problema das fontes do direito e a possibilidade de existência de lacunas na legislação que conduziu muitos teóricos a ultrapassar o fetichismo da lei e a reconstruir, para além dela, fundamentos superiores de integração¹³⁷. Apesar das manifestas diferenças entre as doutrinas antiformalistas, elas teriam em comum o fato de afirmar a existência de princípios da vida social fundados na natureza das coisas e do homem que deveriam

¹³⁶ ADEODATO, João Maurício. *Ética e Retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. 2. ed. rev. e amp. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 121. “Toda a tradição do pensamento jurídico ocidental é dominada pela distinção entre ‘direito positivo’ e ‘direito natural’, distinção que, quanto ao conteúdo conceitual, já se encontra no pensamento grego e latino.” BOBBIO, Norberto. *O Positivismo Jurídico*, op. cit., p. 15.

¹³⁷ TRUYOL Y SERRA, Antonio. *Doctrines Contemporaines du Droit des Gens*, op. cit., p. 67.

ser traduzidos pelo direito positivo. O direito objetivo de Romano e de Scelle não se confundiria com o direito natural, mas ocuparia o mesmo lugar que este em relação ao direito positivo. Duguit, por sua vez, argumentava que o direito objetivo seria histórico e concreto, enquanto o direito subjetivo se revelaria natural e idealista¹³⁸. Mas esse materialismo seria relativizado pela crença irrestrita na perfeita harmonia entre interesses individuais e coletivos, e na essencial complementaridade das necessidades sociais, isto é, na solidariedade.

A idéia de direito natural remonta à Antigüidade, mas os preceitos pelos quais é conhecido hoje se afirmaram na Idade Moderna, sobretudo com os jusfilósofos Hugo Grotius, Thomas Hobbes, Gottfried Leibniz, Immanuel Kant, Jean-Jacques Rousseau, Samuel Von Puffendorf, Christian Thomasius e Christian Wolff. Nem mesmo as inúmeras divergências entre essas teorias desautorizam a menção ao nascimento, na época, de uma escola do direito natural, devido à utilização comum do método racionalista. Segundo a visão jusnaturalista, existe uma ordem natural e eterna, que se traduz na existência de um universo já legislado. Como essas normas estão além do observável empiricamente pelos órgãos dos sentidos, elas somente podem ser compreendidas e aplicadas por meio da razão. A razão não trabalha, assim, sobre realidades concretas, “mas volta-se para si mesma e, num processo de pura intuição, descobre, no interior da consciência, os princípios universais dessa lei”¹³⁹. Nesse sentido, altera-se a compreensão sobre as tarefas do jurista: seu papel não se resume à interpretação de regras já dadas, mas deve abarcar a demonstração das regras universais de conduta. A fonte do direito não é o *corpus iuris*, mas a natureza das coisas. Os juristas podem continuar a comentar leis, ainda que o jusnaturalista não seja um intérprete, mas, com o auxílio da razão, um descobridor¹⁴⁰.

Essa racionalização, contudo, iniciou apenas um rompimento paulatino com o *jusnaturalismo teológico* lapidado pela escolástica medieval. Tratava-se de um direito estabelecido por Deus, cuja interpretação genuína somente poderia advir da Igreja. A hierarquia eclesiástica era o único elo autorizado entre o direito divino e natural e o direito empírico e real. Com o surgimento do Estado e o enfraquecimento do poder da Igreja, nasceu a idéia de um *jusnaturalismo*

¹³⁸ DUGUIT, León. *Fundamentos do Direito*, op. cit., p. 27.

¹³⁹ MARQUES NETO, Agostinho Ramalho, op. cit., p. 104.

¹⁴⁰ BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 23.

antropológico. Embora fundado na razão humana, não contesta o caráter divino do direito¹⁴¹. Prescinde-se, isso sim, de um intérprete oficial: basta o raciocínio humano para a dedução dos princípios naturais – indiretamente estabelecidos por Deus – que deveriam reger a conduta dos homens.

O mérito do jusnaturalismo dos primórdios da modernidade foi, assim,

romper com a desenfreada aplicação dos princípios escolásticos ao terreno do Direito, ajudando-o a libertar-se da carga teológica que o alienava da realidade social, bem como a retomar seu caráter autônomo como forma específica de conhecer. Mas, por outro lado, privilegiando excessivamente o papel da razão, elaborou um sistema de pensamento jurídico fechado em si mesmo, dentro da concepção de um direito supra-social, desligado das condições em que o homem efetivamente vive e se associa e, por isso mesmo, igualmente alienado da realidade social¹⁴².

Trocando uma metafísica por outra, o jusnaturalismo não foi capaz de responder às questões essenciais da práxis reguladora da conduta humana. Uma das principais dificuldades reside na impossibilidade de se extrair, da teoria jusnaturalista, critérios objetivos e histórico-críticos para a identificação do justo. A fundamentação abstrata da doutrina pode traduzir-se na ilusão da salvaguarda de direitos que, na verdade, persistem como bens da classe hegemônica. Quanto ao método, o jusnaturalismo é acusado de ter pretendido estudar o mundo da história da mesma forma que os cientistas investigam o mundo da natureza e, assim, acabou por desfigurá-lo. A crítica política revolucionária e a crítica metodológica não são, contudo, as responsáveis pelo progressivo desuso da doutrina. Essa tarefa coube, em verdade, à crítica política conservadora, que atribui ao caráter abstrato do racionalismo o incentivo à subversão da ordem constituída¹⁴³. No início da modernidade, a legitimação do Estado nascente demandava a constituição de um esquema que lhe conferisse o monopólio da criação, interpretação e aplicação do direito. A fonte por excelência do sistema jurídico não poderia estar na natureza,

¹⁴¹ “Note-se que nem o jusnaturalismo antropológico nega Deus, nem o teológico, a razão. Só que, agora, a razão não é apenas o meio para conhecer o direito emanado da divindade, mas passa a ser também a fonte de todo direito. A tradição e a autoridade cedem lugar ao que é, em uma palavra, ‘racional’.” ADEODATO, João Maurício, op. cit., p. 128. A Escola Clássica Espanhola, conhecida também como Segunda Escolástica e representada pelos teólogo-juristas Francisco de Vitória, Domingo de Soto, Luis de Molina, Gabriel Vazquez e Francisco Suarez esteve na base da passagem do direito natural teológico à doutrina do jusnaturalismo racionalista. WOLKMER, Antonio Carlos. *Síntese de uma história das idéias jurídicas*, op. cit., p. 124.

¹⁴² MARQUES NETO, Agostinho Ramalho, op. cit., p. 104-105.

¹⁴³ As referidas críticas encontram fundamento e classificação em BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo, op. cit., p. 32-33.

mas nas regras postas pelo Estado e inquestionavelmente seguidas pelos cidadãos. Essa necessidade foi razoavelmente atendida por meio do emprego de preceitos oriundos do positivismo jurídico¹⁴⁴.

A preeminência do *jusnaturalismo democrático* marcou a transição para o modelo positivista. Como expressão da continuidade do processo laicizante jusnaturalista, essa corrente questiona a imutabilidade do direito racional. Devido à pluralidade do pensamento humano e à igualdade entre os homens, a maioria seria a detentora da legitimidade do direito e deveria decidir sobre os conflitos. A rigor, portanto, não há conteúdo: “o que a maioria decide é legítimo, pois legitimidade é a igualdade de capacidade política dos cidadãos”¹⁴⁵. A lei surge como manifestação dessa vontade e, por meio do sistema representativo, liga-se intrinsecamente à ordem estatal moderna, constituindo seu viés jurídico por excelência¹⁴⁶.

Embora suas linhas delineadoras sejam bastante antigas, o uso da expressão “direito positivo” é relativamente recente, encontrando-se apenas nos textos latinos medievais¹⁴⁷. A expressão recebeu diversas acepções ao longo da história, mas designava, em geral, o direito escrito, posto, em contraposição ao direito natural, não-escrito e metafísico. Diferentemente, o positivismo jurídico surge somente com a centralização do poder na conformação do Estado moderno e não se confunde com o direito positivo. O positivismo refere-se a uma concepção do direito que o reduz ao direito positivo. Esse passa a ser considerado direito em sentido próprio, enquanto que o direito natural, depreciado, é excluído da categoria

¹⁴⁴ O positivismo jurídico deriva, em parte, do pensamento positivista científico, mas com ele não se confunde. Neste trabalho, trabalha-se essencialmente com a primeira noção. O positivismo, em sentido geral, surgiu na Europa, no século XIX. “Excetuando-se o kantismo, talvez nenhuma outra filosofia tenha alcançado tanto prestígio e difusão.” Mais do que uma doutrina filosófica, o positivismo define-se como um método que considera a experiência como único critério de verdade. Na filosofia moderna, a teoria surge com o empirismo inglês – Francis Bacon, John Locke e David Hume, propagando-se à França, onde Auguste Comte a difunde como sociologismo, cuja preocupação seria reformar a vida social e política nos moldes da ciência positiva. DIDONET, Zilah Cercal. *O Positivismo e a Constituição Rio-grandense de 14 de julho de 1891*. Santa Maria: UFSM, 1977. p. 11. Para um estudo aprofundado da doutrina, veja COMTE, Auguste. *Curso de Filosofia Positiva; Discurso sobre o Espírito Positivo; Discurso Preliminar sobre o Conjunto Positivo; Catecismo Positivista*. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

¹⁴⁵ ADEODATO, João Maurício, op. cit., p. 129.

¹⁴⁶ Segundo Norberto BOBBIO, são duas as principais idéias-matrizes que embasam o movimento pela codificação durante a formação do Estado moderno, ambas de marca nitidamente racionalista: pôr ordem no caos primitivo e fornecer ao Estado um instrumento eficaz para intervenção na vida social. *O Positivismo Jurídico*, op. cit., p. 120.

¹⁴⁷ Ibid., p. 15.

de direito. “O positivismo jurídico é aquela doutrina segundo a qual não existe outro direito senão o positivo.”¹⁴⁸

Apesar das várias construções teóricas que buscam explicar os fundamentos do positivismo¹⁴⁹, é possível falar nos pressupostos gerais da doutrina¹⁵⁰ que se aplicam, na contemporaneidade, aos países que adotam o sistema romano-germânico¹⁵¹. Em termos metodológicos, o juspositivista aceita como único direito existente aquele empiricamente observável. Preocupa-se com o direito que é, não com o direito que deve ser, a fim de proporcionar condições precisas de decisão aos tribunais. A atitude do jurista, nessa lógica, deveria se revelar avalorativa ou ideologicamente neutra. Enquanto substrato teórico, a doutrina concebe o direito como resultado de um ato de poder competente. A produção do direito e as medidas coativas que o assegurariam cabem exclusivamente ao Estado,

¹⁴⁸ Ibid., p. 26. Grifo no original.

¹⁴⁹ Norberto BOBBIO divide em seis as concepções fundamentais da teoria positivista: (a) teoria coativa do direito; (b) teoria legislativa do direito; (c) teoria imperativa do direito; (d) teoria da coerência do ordenamento jurídico; (e) teoria da completude do ordenamento jurídico e (f) teoria da interpretação lógica ou mecanicista do direito. Para ele, as três primeiras resistem às críticas, o que não ocorre com as três últimas. Estas, no entanto, não ocupam mais do que um papel secundário, enquanto as primeiras – válidas para o autor – constituem os pilares do positivismo jurídico. Ibid., p. 147-222.

¹⁵⁰ O paradigma dogmático da ciência jurídica configura um duplo viés de recepção e de aplicação dos pressupostos juspositivistas. Dogmatismo significa “uma atitude de acatamento e submetimento do jurista ao estabelecido como Direito Positivo que, independentemente do seu conteúdo material (mutável), desempenha sempre a função de dogma. [...] O dogmatismo da Ciência Jurídica figura, portanto, como um ponto de partida; como uma atitude invariável de acatamento acrítico a um Direito que temporal e espacialmente varia.” O perfil de ciência prática, que é tradicionalmente atribuído ao direito, condiciona consideravelmente o paradigma dogmático. Reduz-se a ciência do direito a uma mera técnica de aplicação das leis, cuja finalidade é cumprir o ideal da segurança jurídica. “Tendo pontualizado que o Direito existe para se realizar e que em tal dimensão prática alcança sua vida e verdade, isto é, o seu próprio ser, Jhering pontualizou também que uma vez que os diferentes Direitos se cumprem todos e por toda parte da mesma maneira, seu conteúdo material pouco importa. O decisivo é que é possível determinar de uma forma geral e absoluta ‘como’ o direito se realiza. Por outro lado, sob esta relação existe um ‘ideal absoluto’ perseguido por todo o direito, qual seja, que o Direito deva realizar-se de um modo necessário, seguro e uniforme e, ademais, de uma maneira fácil e rápida, circunstância esta última que apresenta diferenças notáveis nas várias legislações. Sendo assim, todo o problema do tratamento do Direito radica em como se realiza. Trata-se de uma questão de forma, e não de conteúdo, ainda que este reverta inevitavelmente sobre aquela.” ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Dogmática Jurídica: esboço de sua configuração e identidade*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 74 e 50-51.

¹⁵¹ René DAVID distingue três grandes sistemas no direito contemporâneo: a família romano-germânica, também conhecida como *civil law* ou *statue law* (direito estatutário ou legislativo), os direitos socialistas e a *common law* (direito consuetudinário). O autor evidencia, ainda, outras concepções jurídicas, como o direito muçulmano, o direito da Índia, os direitos do extremo oriente e os direitos africanos. A característica básica do direito romano-germânico, em contraposição à *common law*, reside na emanação e na positivação das normas jurídicas pelo poder soberano. O direito consuetudinário, por sua vez, consiste em regras adotadas por juízes para resolver uma controvérsia individual. Segundo o sistema do precedente obrigatório, as regras adotadas tornam-se impositivas para os sucessivos juízes. Todos os países da América do Sul fazem parte da família jurídica romano-germânica. *Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

seu critério último de legitimidade. Não se atenta para o conteúdo dessas normas, que são válidas desde que os requisitos hierárquicos encontrem-se satisfeitos¹⁵².

A teoria positivista encontra aperfeiçoamento e larga difusão com os trabalhos de Hans Kelsen. O jurista alemão inicia seus estudos em um ambiente acadêmico altamente influenciado pelo normativismo, cujos objetivos eram assegurar a sistematização e a autonomia da ciência do direito¹⁵³. Pela sistematização, buscava-se extrair do próprio material jurídico a coerência interna do sistema, sem recursos ao exterior. A autonomia referia-se ao pensamento jurídico realizado a partir dele mesmo, sem atenção a questões éticas, políticas, históricas, sociológicas ou psicológicas. Apoiado nesses pressupostos, Kelsen erige sua *teoria pura do direito*: a ciência jurídica deve ter um objeto genuinamente seu, livre de contaminações de outras ciências¹⁵⁴. Para alcançar esse fim, o jurista reduz o direito à norma. Conteúdos políticos ou de outra natureza são estranhos ao direito, que tem por objeto a lei, não o fato. A validade de uma norma repousa, assim, em sua mera vigência, enquanto que a eficácia social é relegada a um plano diferente do jurídico. “Qualquer indagação que vise a esclarecer o *porquê* de devermos nos conduzir de determinada maneira, e não de outra, terá como resposta um simplista *porque-a-lei-assim-o-ordena*.”¹⁵⁵ Os problemas da validade e da legitimidade são resolvidos com critérios estritamente formalísticos: a norma fundamental, realizada através da constituição, consiste no parâmetro de todo o sistema.

A teoria kelseniana rejeita, evidentemente, a concepção jusnaturalista. A validade e a unidade da ordem jurídica não podem, segundo Kelsen, advir de preceitos de justiça situados fora do ordenamento positivado. Isto é, não são baseadas em conteúdos jurídicos, mas em sua forma – o mundo criador das

¹⁵² Os referidos fundamentos teóricos e metodológicos da doutrina positivista encontram amparo em ADEODATO, João Maurício, op. cit., p. 130-131 e em BOBBIO, Norberto. *O Positivismo Jurídico*, op. cit. Segundo este autor, as características da teoria positivista que se ligam à figura estatal são resultado de um processo histórico, não de uma lógica decorrente do método positivista. A abordagem metodológica positivista, assim, não se vincula necessariamente ao Estado moderno, podendo eventualmente existir em outros contextos, mas historicamente a ele se vinculou. Veja ibid., p. 29 e ANDRADE, Vera Regina Pereira de, op. cit., p. 59-61.

¹⁵³ BILLIER, Jean-Cassien; MARYIOLI, Aglaé, op. cit., p. 195.

¹⁵⁴ “A Teoria Pura do Direito é uma teoria do Direito positivo. [...] Como teoria, quer única e exclusivamente conhecer seu próprio objeto. [...] Quando a si própria se designa como ‘pura’ teoria do Direito, isto significa que ela se propõe a garantir um conhecimento apenas dirigido ao Direito e excluir desse conhecimento tudo quanto não pertença ao seu objeto, tudo quanto não se possa, rigorosamente, determinar como Direito. Quer isto dizer que ela pretende libertar a ciência jurídica de todos os elementos que lhe são estranhos.” KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, op. cit., p. 17.

¹⁵⁵ MARQUES NETO, Agostinho Ramalho, op. cit., p. 128. Grifo no original.

normas jurídicas¹⁵⁶. O direito é produto da vontade do legislador, não da razão: a preocupação estética prevalece sobre a consideração da ética. A construção formalista kelseniana, apesar das incongruências internas¹⁵⁷ e das censuras ideológicas que sofre, ainda é predominante nos sistemas jurídicos ocidentais, onde se inserem os países sul-americanos.

Esse segundo gênero de críticas é marcado, sobretudo, pela necessária vinculação social das normas jurídicas. A substituição da legitimidade pela legalidade e da função social do sistema jurídico por sua lógica teórica o aparta inevitavelmente da realidade que deve regular.

O *formalismo*, cujas construções são apoiadas sobre um discurso abstrato, de proposições reduzidas, é insuficiente para explicar o direito. Este, ainda quando concebido no plano abstrato, é objeto histórico-cultural, apresentando-se, hoje, “como o produto de uma inabarcável complexidade causal que impossibilita, por completo, explicações integralmente lógicas ou racionais”.¹⁵⁸

Tais críticas desnudam o mito da neutralidade do juspositivismo. Ademais das facetas metodológica e teórica, a doutrina possui um viés fortemente ideológico, o que lhe permite defender certos interesses por trás da bandeira da imparcialidade. Esse caráter axiológico destaca-se, em primeiro lugar, no fato de, para o positivista, o critério de justiça coincidir com o de validade. Depois, nos fins que as normas “válidas” e “amorais” realmente buscam: ordem, paz e certeza jurídica¹⁵⁹. No caso do positivismo, portanto, a própria postura antiideológica explicita seu conteúdo. O mero objetivo de descrição de um direito pretensamente puro, que não se indaga sobre a noção de justiça, presta-se a qualquer tipo de autoritarismo

¹⁵⁶ BILLIER, Jean-Cassien; MARYIOLI, Aglaé, op. cit., p. 205.

¹⁵⁷ Sobre as dificuldades internas do normativismo, veja *ibid.*, p. 211-213. As principais críticas referem-se à separação entre direito e fato e entre direito e moral, e à criação autopoiética das normas jurídicas. Importa considerar, no entanto, que Kelsen modificou sua concepção no último período de sua carreira. A norma jurídica não teria mais a juridicidade, seu elemento ideal constitutivo, mas seria um fato. “Essa posição aproxima Kelsen do realismo jurídico norte-americano, que no início do século XX se levantou contra o formalismo jurídico e, mais precisamente, contra suas operações de dedução lógica, afirmando que o direito não é senão a predição da *solução jurídica* que será enunciada pelos juízes em um caso litigioso concreto.” *Ibid.*, p. 225-226. Grifo no original. Por outro lado, afirma Eros GRAU: “Fui um crítico exacerbado de Kelsen, ousadamente, até o momento em que verifiquei que há dois Kelsen: o verdadeiro, crítico formal do direito, e aquele em que o transformam alguns de seus leitores. Percebi, então, que minhas críticas a Kelsen deveriam ser não a ele destinadas, porém a alguns supostos kelsenianos, aqueles que fazem com que a teoria de Kelsen seja importante não pelo que estuda, mas sim pelo que deixa de estudar.” Op. cit., p. 27.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 26.

¹⁵⁹ Sobre o juspositivismo enquanto ideologia, veja BOBBIO, Norberto. *O Positivismo Jurídico*, op. cit., p. 223-232.

político, pois exerce precisamente a função ideológica de ocultar as contradições sociais intrínsecas ao Estado liberal¹⁶⁰. Em termos históricos, responde justamente às necessidades desse individualismo liberalista, dominante na política e na economia a partir do século XVIII¹⁶¹.

O formalismo surge, então, como uma roupagem que encerra em si mesma um conteúdo. O suposto vazio material das teorias formalistas cede lugar a um objeto bem determinado e moldado pelos contornos que o envolvem. Não é prudente subestimar as influências recíprocas entre forma e conteúdo no estudo do direito. As lutas sociais que garantiram o desenvolvimento dos direitos humanos e conquistaram a promulgação das constituições refletem essa relação de mútua determinação. Se o positivismo fosse, de fato, desprovido de caráter ideológico, possivelmente não seria tão árdua e lenta a conquista de direitos sociais básicos¹⁶², nem tão desejada a obtenção de garantias legais em relação ao poder estatal. De outra parte, os sistemas positivistas passaram a admitir, sem inconsistências aparentes, a constitucionalização de conteúdos éticos, o que significa que a neutralidade não é um pressuposto de sua lógica interna¹⁶³.

O *jusnaturalismo de conteúdo variável* pode ser compreendido como uma tentativa de aperfeiçoamento dos preceitos jusnaturalistas de modo a

¹⁶⁰ MARQUES NETO, Agostinho Ramalho, op. cit., p. 130. De outra parte, “talvez a ideologia implícita no kelsenianismo seja uma das principais razões de seu sucesso. Afinal, qual o Estado autoritário que não acolheria de bom grado uma doutrina que desvincula da ciência do Direito qualquer indagação acerca da validade social da norma jurídica, e que reduz, desse modo, o papel do jurista quando muito ao de um mero intérprete da legislação vigente, simplesmente aceita como um dogma e jamais questionada?” Ibid., p. 130-131.

¹⁶¹ GRAU, Eros, op. cit., p. 27. Nesse sentido, Roberto LYRA FILHO afirma que “a burguesia chegou ao poder desfraldando a bandeira ideológica do direito natural – com fundamento acima das leis – e, tendo conquistado o que pretendia, trocou de doutrina, passando a defender o positivismo jurídico (em substância, a ideologia da ordem assente)”. Op. cit., p. 23. Já o sucesso pragmático do positivismo “parece estar ligado a uma adequação ao poder jurídico-político leigo característico da modernidade no Ocidente europeu, tendo em vista sua imensa disponibilidade de conteúdos éticos. No plano da teoria, o positivismo investe na tentativa de apresentar o direito (e outras formas de conhecimentos da sociedade) como uma ciência, privilegiando, na seqüência, seus aspectos técnicos. Está pronto o terreno para a dogmática jurídica como ‘tecnologia de controle social’”. ADEODATO, João Maurício, op. cit., p. 134.

¹⁶² Sobre a gradual evolução dos direitos à moradia e à cidade no Brasil, por exemplo, veja KONZEN, Lucas Pizzolatto. *A Aplicabilidade dos Direitos Fundamentais à Moradia e à Cidade: uma análise crítica da atuação jurisdicional do Estado brasileiro (1998-2006)*. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. p. 33-67.

¹⁶³ Sobre a passagem do Estado legal ao Estado constitucional de direito, veja CADEMARTORI, Sérgio. *Estado de Direito e Legitimidade: uma abordagem garantista*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 15-42 e BUDÓ, Marília Denardin. *Constituição e Sistema Penal: reflexões para uma conciliação diante do neoliberalismo*. 2006. Mimeografado. p. 3-9. Para José Joaquim Gomes CANOTILHO, somente se pode falar em Estado de direito mediante a asseguaração dos direitos fundamentais e de outras garantias materiais, que estão além da submissão do Estado ao direito formalmente considerado. *Estado de Direito*. Lisboa: Gradiva, 1999.

fazer frente aos postulados positivistas. A teoria entende que há uma ordem jurídica justa e flexível, “que não se confunde com o direito aplicado pelo poder efetivamente obedecido, a qual brotaria espontaneamente – ‘naturalmente’ – das características da comunidade”¹⁶⁴. Nega-se, com isso, a universalidade e a imutabilidade do direito, que varia no tempo e no espaço, de acordo com a cultura da comunidade onde se insere. Tampouco se referendam os pressupostos de validade da doutrina positivista. Ao contrário, a concepção engloba um critério de justiça, que a considera inerente às práticas da vida em comunidade. Dentre todas, essa definição de jusnaturalismo aproxima-se com mais ênfase do gênero teórico desenvolvido por Santi Romano e Georges Scelle.

Embora permaneça o recurso a noções ideais e efêmeras, como a “natureza das coisas”, para explicar o fundamento do direito¹⁶⁵, percebe-se, nessa corrente jusnaturalista, um germe de contestação à ordem assente mais ancorado na realidade social do que nas demais¹⁶⁶. O direito natural como um todo sempre foi afeiçoável às reivindicações supraleais – acima ou contra as leis – e, em consequência, muito propício ao uso pelos grupos dominados nos momentos de crise do direito positivo¹⁶⁷. O problema reside justamente em apoiar a construção naturalista não na abstração, mas na história e no cotidiano de lutas das comunidades humanas. Nesse sentido, a cultura jurídica de um determinado povo poderia ser comparada, em última análise, à sua “natureza”.

Um direito natural de combate somente poderia nascer da elaboração social: a sociedade, assim como cria seu direito positivo, poderia criar também seu direito natural, segundo parâmetros culturais próprios¹⁶⁸. Não se afasta, com isso, o direito positivo. Trata-se de encontrar um fôlego dialético que supere as

¹⁶⁴ ADEODATO, João Maurício, op. cit., p. 129.

¹⁶⁵ Ressalte-se que essa explicação é também herdada, parcialmente, pelo movimento juspositivista. Nele, permanecem algumas situações subjetivas qualificáveis como naturais, e indispensáveis ao poder político que buscava uma concreta centralização, como, por exemplo, a noção de propriedade privada. GROSSI, Paolo. *O Direito entre Poder e Ordenamento*, op. cit., p. 8.

¹⁶⁶ “Se nos pusermos a repensar o papel da jusfilosofia na história, podemos interpretá-lo de duas maneiras: como inserido no processo de legitimação das estruturas sociais e históricas, mas também como a conquista gradativa pelo gênero humano de sua autoconsciência. [...] A filosofia e a jusfilosofia se manifestam historicamente como uma dialética de oposição entre alienação e libertação.” COELHO, Luiz Fernando. *Saudade do Futuro: transmodernidade, direito, utopia*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2001. p. 162.

¹⁶⁷ LYRA FILHO, Roberto, op. cit., p. 43-44.

¹⁶⁸ COELHO, Luiz Fernando, op. cit., p. 157. O autor vislumbra o jusnaturalismo como instância crítica do direito positivo. Poderia, por isso, contribuir com a reconstrução da práxis jurídica, conforme as propostas da teoria crítica. A conciliação entre a doutrina do direito natural e a crítica do direito caracterizaria um “novo eterno retorno” ao jusnaturalismo. Ibid., p. 158.

contradições entre positividade e justiça, entre os critérios formalistas e antiformalistas de produção e de interpretação do ordenamento jurídico¹⁶⁹. Caso se transporte essa perspectiva ao plano internacional, aparecem mais nitidamente as contribuições das escolas antiformalistas italiana e francesa à evolução do direito internacional público. Elas dizem respeito a um jusnaturalismo contestatório que não descarta uma espécie de positivismo crítico, centrado no homem – não no Estado – e em seus direitos historicamente conquistados¹⁷⁰.

1.2.2. Os novos atores internacionais

As teorias antiformalistas analisadas desenvolveram-se em um contexto histórico-político muito específico: o período imediatamente posterior à Primeira Guerra Mundial. Embora desde os primórdios do século XIX se buscasse submeter as relações entre os Estados ao domínio do direito¹⁷¹, o conflito mundial de 1914 colaborou vigorosamente para unir a opinião pública mundial ao redor dessa idéia. As atrocidades cometidas estimularam o florescimento de múltiplas iniciativas

¹⁶⁹ “O direito positivo é insustentável sem um complemento, que o jurista vai buscar no direito natural – com todos os defeitos deste – porque não vê onde se busque outro apoio, nada obstante indispensável. Para realizar a nova construção seriam necessários outros materiais e, sobretudo, outra atitude, propriamente dialética, que, por sê-lo, não tolera aquela antinomia (contradição insolúvel) de direito positivo e natural, tomados como unidades isoladas, estanques e desligadas da totalidade jurídica, na totalidade maior, histórica-social.” LYRA FILHO, Roberto, op.cit., p. 46.

¹⁷⁰ “Deve-se relembrar a amplitude um tanto arbitrária dessa dicotomia conceitual aqui adotada, tendo em vista que muitos autores não se considerariam nem positivistas nem jusnaturalistas, sem falar nas teorias que expressamente se situam em um meio-termo entre o positivismo e o direito natural.” ADEODATO, João Maurício, op. cit., p. 129. “É fácil dar-se conta, nesse ponto, da inevitável recuperação no positivismo, de um lado, do ensino jusnaturalista, também fora do problema da justiça do Direito, que certamente não é estranho, nem a ele, nem à atividade do jurista, e que poderia levar a reabrir o discurso sobre os limites da distinção entre *jus conditum* e *jus condendum*. Além disso, o componente racionalista da metodologia do jusnaturalismo significa um apelo ao elemento racional que está presente na parte construída do Direito e, por isso, também uma invocação dessas características universais do Direito, visto como construção sistemática tecida de noções e conceitos próprios do espírito que pensa na realidade em termos e sob perfis jurídicos. Com relação a esse aspecto, deve-se reconhecer à tradição jusnaturalista o mérito de ter mantido vivo o princípio de uma natural irredutibilidade do direito ao dado fenomênico, e de seu necessário pertencer, verdadeiro ao menos em parte, à natureza racional do homem.” ZICCARDI, Piero. *Evolução e Perspectivas da Escola Italiana de Direito Internacional no Século XX*, op. cit., p. 225-226.

¹⁷¹ Para um percurso sobre os marcos da ciência jurídica nesse período, compreendido entre o Congresso de Viena, de 1814, e o início da Primeira Guerra, em 1914, veja MANNONI, Stefano. *Estado nacional de Direito e direito internacional*. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (Orgs.). *O Estado de Direito: história, teoria, crítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 585-610.

voltadas a afastar o rígido atomismo estatal apoiado na noção de soberania¹⁷². A criação da Liga das Nações, da Organização Internacional do Trabalho e da Corte Permanente de Justiça delinearão o ponto de partida de um ordenamento internacional até então inédito. A doutrina institucional de Santi Romano e o solidarismo de Georges Scelle ofereceram o indispensável suporte teórico para a nova realidade que se desenhava. Elas representaram uma tentativa de fundamentar o direito internacional em um princípio anterior e superior aos Estados, em uma nítida lógica pacifista e universalista, e nesse ponto residiu sua contribuição essencial. A eclosão da Segunda Guerra demonstrou que, apesar dos apelos em contrário, a soberania ainda se sobrepõe ao direito, mas não enfraqueceu a aspiração a um ordenamento internacional efetivo. Ao contrário, comprovou a necessidade de que esse ideal transforme-se em realidade.

Duas noções principais demonstram a pertinência, ainda nos dias de hoje, da fundamentação jurídica antiformalista. Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que a efetividade do direito, interno ou internacional, não reside na sanção. As normas são respeitadas muito mais por sua legitimidade social do que pelo temor das medidas geradas pelo seu descumprimento, salvo em casos excepcionais. Assim, a inexistência de uma autoridade coativa internacional não é suficiente para justificar o desrespeito às regras e instituições que se situam em um plano superior ao dos Estados. Em segundo lugar, a ciência comprova rotineiramente os danos humanos e ambientais causados por ações nacionais em desconformidade com o ordenamento internacional pertinente, onde se incluem os perigos de guerras biológicas ou nucleares. Não se trata, portanto, de modificar os fundamentos internacionalistas defendendo um retorno ao voluntarismo estatal, mas sim de construir os meios para a progressiva concretude desse direito.

Para além das bases teóricas que afirmam a supremacia do direito sobre o Estado, as teses de Romano e Scelle oferecem um diagnóstico preciso do

¹⁷² Ibid., p. 607. A violência brutal verificada nas frentes de batalha desmentiu o princípio de que a guerra configurava exclusivamente uma relação entre Estados. Evidenciou-se que o direito internacional era um direito de homens, não apenas um direito de Estados. CASSIN, René. *L'homme, sujet de droit international et la protection des droits de l'homme dans la société universelle*. In : *LA TECHNIQUE et les Principes du Droit Public : études en l'honneur de Georges Scelle*. vol. 1. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1950. p. 68. Nesse contexto surge o protagonismo do indivíduo defendido por Georges Scelle. Somente o indivíduo seria sujeito legítimo do direito internacional, pois ele sozinho é capaz de desejar e ser responsável. Entes fictícios como os Estados não poderiam acobertar ações individuais que ensejam uma responsabilidade individual. THIERRY, Hubert, op. cit., p. 207.

cenário internacional. Elas apontam o surgimento de uma pluralidade de entidades que concorrem com a ordem estatal, fato pouco mencionado pelos internacionalistas da época e que se intensifica no presente à revelia do necessário acompanhamento legal. A situação jurídica dos novos atores internacionais surge, assim, como uma das principais demandas pela aplicação das teorias antiformalistas na atualidade.

O direito internacional contemporâneo reconhece personalidade jurídica plena somente aos Estados. Apegado às concepções subjetivas e formalistas, apenas considera como sujeito de direito quem possui titularidade de direitos e obrigações no plano internacional. Nem mesmo as organizações internacionais, entidades emanadas da vontade estatal, possuem uma integral capacidade de agir nos tribunais internacionais¹⁷³. Na medida em que a soberania é concebida como um direito subjetivo, é preciso lhe oferecer um suporte, e o Estado aparece como o único titular possível¹⁷⁴. Ocorre que essa percepção encontra-se apartada da realidade do jogo global. Os Estados não são mais os únicos nem os principais atores desse cenário, que vê o poder pulverizado em três eixos principais: (1) a área do capital (atores da economia global – corporações, sistema financeiro, associações empresariais, acionistas); (2) a área da sociedade civil (indivíduos, organizações não-governamentais e movimentos sociais); e (3) a área estatal

¹⁷³ No caso de divergência entre um Estado e uma organização internacional, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) limita-se a emitir pareceres consultivos, já que uma organização não pode configurar pólo passivo ou ativo em procedimentos que envolvam Estados (veja o parecer consultivo da CIJ sobre reparação de danos sofridos a serviço das Nações Unidas, também conhecido como caso *Bernardotte*, de 11/04/1949, submetido pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. Disponível em: <www.icj-cij.org>. Acesso em: 10 abr. 2005). A Corte estabeleceu ainda que é preciso cumprir três requisitos para a solicitação de um parecer: o organismo deve estar devidamente autorizado, em virtude de sua carta constituinte, a solicitar opiniões da Corte; a opinião solicitada deve se referir a uma questão jurídica; e essa questão deve surgir dentro da esfera de competência do organismo solicitante (veja o parecer da CIJ no caso da legalidade do uso, pelos Estados, de armas nucleares em conflitos armados, proposto pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 1993. Disponível em: <www.icj-cij.org>. Acesso em: 10 abr. 2005. Tais requisitos parecem ter sido estabelecidos para que a Corte tivesse meios de se esquivar de um posicionamento nas delicadas questões propostas pela OMS). Já o indivíduo não pode nem litigar nem solicitar pareceres consultivos à Corte. No início do século XX, a recém criada Corte de Justiça Centro-americana (1907-1918) e os Tribunais Arbitrais Mistos do pós-Primeira Guerra Mundial chegaram a admitir o indivíduo como litigante. O mesmo aconteceu nos Tribunais de Tóquio e Nuremberg, que julgaram os acusados da Segunda Grande Guerra. Contemporaneamente, o Tribunal Penal Internacional e o sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL admitem, de modo relativo, a presença de particulares como litigantes, direito que lhes é conferido plenamente pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Européias. No âmbito dos direitos humanos, apenas Estados podem submeter um caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos e às comissões especializadas da ONU. Na Corte Européia de Direitos Humanos, os particulares possuem plena legitimidade postulatória.

¹⁷⁴ RÉGLADE, Marc. Perspectives qu'ouvrent les doctrines objectiviste du Doyen Duguit pour un renouvellement de l'étude du Droit International Public. *Revue Générale de Droit International Public*, Paris, v. IV, n. XXXVII, p. 394, 1930.

(Executivo, Legislativo, Judiciário, partidos políticos e instituições internacionais)¹⁷⁵. Também os grupos terroristas adquiriram o status de novos atores mundiais, concorrendo com os três conjuntos citados e disputando o monopólio da violência com o Estado¹⁷⁶. O crime organizado e a opinião pública mundial são, ademais, freqüentemente compreendidos como atores globais emergentes.

A necessária consciência histórica dos juristas não os deixa outra opção senão articular o direito com a realidade atual¹⁷⁷. Nesse sentido, considerar a dinâmica das relações internacionais na formulação e na interpretação de suas regras é um imperativo contemplado pela concepção antiformalista que estimula sua aplicação. No caso dos atores subestatais ou não-estatais, entende-se que ser sujeito de direito significa estar submetido ao direito objetivo. Caso se admita que o direito é fundado em um princípio objetivo independente da vontade humana, não é mais preciso personificar o Estado para encontrar o titular da soberania. Segundo um direito internacional objetivo, portanto, as regras criariam poderes e obrigações para governantes e governados, ou seja, para diversos atores além do Estado-nação¹⁷⁸.

A consideração desses novos atores não pressupõe, necessariamente, o declínio do Estado. Ao contrário, sua atuação acaba por reforçar, em muitos casos, o poder de intervenção do Estado na cena

¹⁷⁵ DUPAS, Gilberto. *Atores e Poderes na Nova Ordem Global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação*. São Paulo: UNESP, 2005. p. 27.

¹⁷⁶ Ibid., p. 31-32.

¹⁷⁷ Essa concepção refere-se a uma relação dialética e complementar entre teoria e prática, que evitaria a tendência idealista de atribuir à consciência o papel determinante da realidade histórica, e a tendência determinista naturalista, segundo a qual o conteúdo material da consciência, as ações humanas e o mundo que elas transformam são os elementos que prevalecem. COELHO, Luiz Fernando, op. cit., p. 167. Na visão de Roberto LYRA FILHO, os problemas retratados pelas ideologias jurídicas constituem a imagem da práxis humana. Assim, “o caminho para corrigir as distorções das ideologias começa no exame não do que o homem faz, mas do que juridicamente ele faz. Poderemos chegar, nisto, à dialética do Direito não já como simples repercussão mental na cabeça dos ideólogos, porém como fato social, ação concreta e constante donde brota a repercussão mental”. Op. cit., p. 46.

¹⁷⁸ RÉGLADE, Marc, op. cit., p. 395. “A regra de direito internacional protege os diferentes interesses que ela reconhece por meio de uma competência dada a certos indivíduos designados pela natureza das coisas, que compreende o poder de levar a cabo os atos necessários à proteção desses interesses e a obrigação de respeitar as outras situações protegidas pelo direito internacional.” Esses indivíduos são os sujeitos de direito internacional. Ibid., p. 396. Livre tradução do original: “*La règle de droit international protège les différents intérêts qu'elle reconnaît au moyen d'une compétence donnée à certains individus désignés par la nature des choses, qui comprend le pouvoir de faire les actes nécessaires à la protection de ces intérêts et l'obligation de respecter les autres situations protégées par le droit international.*”

internacional¹⁷⁹. Ademais, a construção estatal continua a ser uma potente fonte de identificação coletiva e o objetivo de inúmeros movimentos de emancipação nacional, do que se conclui que a crise não é do Estado em si, mas de sua configuração centralizada herdada do absolutismo¹⁸⁰. Não são poucas as evidências de que o modelo estatal moderno já não satisfaz a complexidade das teias sociais. O conjunto de garantias formais por ele assegurado, por exemplo, gera desconfiança: o direito, ao invés de ser um instrumento da justiça, confunde-se com a lei. Seus aspectos abstrato e geral, sua rigidez e seu autoritarismo afastam-na do cotidiano dos homens, de suas lutas e de suas formas organizativas¹⁸¹.

Tal contraposição entre a atualidade da referência estatal e o obsoletismo de suas principais características indica que, antes de um enfraquecimento do Estado, deve se iniciar uma transformação que contemple a realidade globalizada¹⁸². Uma das principais consequências da globalização é justamente a contestação dos dogmas positivistas sobre os quais se ancora o Estado¹⁸³. Esse difundido fenômeno refere-se a um processo de interconexão financeira, econômica, social, política e cultural acelerado em um contexto de crises econômicas, de vitória política do capitalismo sobre o socialismo e de relativização cultural, possibilitado sobretudo pelo desenvolvimento das tecnologias digitais de comunicação¹⁸⁴. A seara jurídica, nesse contexto, vê-se dominada por um pluralismo

¹⁷⁹ Veja-se, por exemplo, a legitimidade interna para as ações estatais antiterroristas surgida após os atentados de 11 de setembro de 2001, ou o papel persuasivo das organizações não-governamentais de alcance transnacional (ONGATs) no interesse estatal por assuntos internacionais, notadamente nos países desenvolvidos. COHEN, Samy. Les États et les “nouveaux acteurs”. *Politique Internationale*, n.107, p. 415, printemps 2005. Veja também COHEN, Samy. *La Résistance des Etats: les démocraties face aux défis de la mondialisation*. Paris: Seuil, 2003.

¹⁸⁰ MANNONI, Stefano. Globalizzazione, Diritto, Stato. In: ORDO IURIS: storia e forme dell'esperienza giuridica. Milano: Giuffrè, 2003. p. 361.

¹⁸¹ GROSSI, Paolo. *Mitologias Jurídicas*, op. cit., p. 25.

¹⁸² “Por que não falar pois num Estado transnacional, com conotações que correspondam às implicações da transmodernidade? Ainda que as conjecturas mantenham a idéia de nação como fundamento da organização política, as previsões podem e devem levar em conta a sociedade concreta, sua divisão em grupos micro-sociais e classes, bem como a tendência hegemônica de organizações cada vez mais amplas e poderosas; a transformação do Estado, em face das modificações estruturais engendradas pela cibernética, importa hoje na superação de uma forma particular de organização social, com seu direito positivo, para engendrar outras formas que podem perfeitamente não apresentar as tradicionais características do Estado, ou mantê-las acrescidas de outras.” COELHO, Luiz Fernando, op. cit., p. 106-107.

¹⁸³ MANNONI, Stefano. Globalizzazione, Diritto, Stato, op. cit., p. 363.

¹⁸⁴ ELIZADE, Antonio. Globalización y Mundialización. In: ASTRAIN, Ricardo Salas (Coord.). *Pensamiento Crítico Latino-americano: conceptos fundamentales*. vol. II. Santiago: Ediciones Universidad Católica Silva Henríquez, 2005. p. 474. Sobre o assunto, veja também AUBY, Jean-Bernard. *La Globalisation, le Droit et l'Etat*. Paris: Montchrestien, 2003.

transnacional de duplo perfil – institucional e jurisdicional¹⁸⁵. O primeiro refere-se à multiplicação dos espaços decisórios para além do Estado-nação e dos sujeitos produtores do direito. O segundo diz respeito ao nascimento de instâncias solucionadoras de conflitos além do aparelho judiciário estatal.

Uma das principais questões que se colocam é a de saber quais são os atores que conseguem se projetar globalmente. Se a globalização não configura um mal em si mesma, o problema parece residir nas condições desiguais de acompanhamento do fenômeno à disposição de atores econômicos, políticos e sociais. Como produto do sistema de produção capitalista, ela inevitavelmente limita as intervenções governamentais e as subordina às diretrizes econômicas de conglomerados transnacionais. Trata-se da primazia da dimensão econômica e de sua irresistível força expansiva. O mercado, intolerante a limitações espaciais, sobrepõe-se à política, que se mantém eminentemente territorial¹⁸⁶. Para afrontar o autoritarismo jurídico-político estatal sem privilegiar o autoritarismo econômico global, é preciso, portanto, considerar o espaço de atores internacionais realmente novos, que não se confundem nem com o tradicional poder governamental nem com as já atuantes forças econômicas. O reconhecimento da multiplicidade de organismos que povoam o cenário internacional e a conseqüente adaptação da noção de personalidade jurídica internacional não buscam legitimar atores, de fato, antigos nos bastidores do jogo do poder. Ao contrário, admitir a dinâmica das relações internacionais significa preparar, com mais precisão, os instrumentos de um direito internacional de contestação. Assim como o direito interno não pode se manter alheio às novas realidades sociais, sob pena de uma intervenção regulatória cada vez menos eficaz, também o direito internacional precisa acompanhar as transformações intersociais para conseguir oferecer alternativas concretas de direção e de coordenação dos fluxos transnacionais.

¹⁸⁵ COELHO, Luiz Fernando, op. cit., p. 102-103. Veja também GROSSI, Paolo. *Globalización, Derecho, Ciência Jurídica*. Mimeografado.

¹⁸⁶ Veja BAUMAN, Zygmunt. *Em Busca da Política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000 e GROSSI, Paolo. *Globalização e Pluralismo Jurídico*. Mimeografado. Sobre a sobreposição dos atores financeiros globais ao próprio Fundo Monetário Internacional e às suas recomendações econômicas aos Estados, veja KOLKO, Gabriel. À Beira do Colapso: a nova (des)ordem financeira. *Le Monde Diplomatique*, out. 2006. Atilio BORÓN chama os conglomerados de empresas transnacionais de “novos Leviatãs”. Os Novos Leviatãs e a Pólis Democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 7-67.

Na esteira de um movimento internacional de resistência, identificam-se iniciativas de reação da sociedade civil que buscam contrabalançar o poder do setor econômico e, em certa medida, também do setor estatal. Esse comportamento evidencia que a preocupação com questões internacionais não é mais exclusividade da diplomacia e dos organismos interestatais, mas converteu-se em objeto de discussões públicas globais¹⁸⁷. Organizações não-governamentais (ONGs)¹⁸⁸, movimentos sociais¹⁸⁹ e entidades político-administrativas subnacionais¹⁹⁰ têm demonstrado, sobretudo a partir do final da Guerra Fria, um potencial político internacional que a modernidade esforçou-se por acobertar. Tais entes não se encontram mais inteiramente compreendidos nos limites do Estado, mas se comunicam diretamente com seus pares e com os demais atores internacionais. Sem adentrar no debate da existência de uma sociedade civil para além do âmbito estatal, é forçoso reconhecer que desse tipo de associativismo transnacional nascem espaços públicos geradores de alternativas aos rumos da globalização econômica. Se sua eficácia frente ao modo de produção capitalista é duvidosa, não se deve subestimar seu alcance enquanto recurso para a negociação política¹⁹¹.

No entanto, essas organizações demonstram, por vezes, legitimidade democrática fraca e transparência limitada. Elas não podem, portanto, “pleitear-se em substituição à política, nem se apropriar de processos de legitimação que só o exercício democrático assegura por meio de consensos provisórios

¹⁸⁷ GARAVITO, César. Una Nueva Perspectiva sobre el Derecho Internacional: la mirada desde abajo. Prólogo. In: RAJAGOPAL, Balakrishnan. *El Derecho Internacional desde Abajo: el desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia del Tercer Mundo*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, 2005. p. 9. Para o autor, essa perspectiva refere-se a uma verdadeira “revolução copernicana” nos estudos de direito internacional. Ibid., p. 11,

¹⁸⁸ Veja SCHUTTER, Olivier de. Sur l'émergence de la société civile en droit international: le rôle des associations devant la Cour européenne des droits de l'homme. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 7, n. 3, p. 372-410, 1996; OTTO, Diane. Nongovernmental Organizations in the United Nations System: the emerging role of international civil society. *Human Rights Quarterly*, Baltimore, v. 18, n. 1, p. 107-141, feb. 1996 e HERNÁNDEZ-LÓPEZ, Ernesto. Recent Trends and Perspectives for Non-State Actor Participation in World Trade Organization Disputes. *Journal of World Trade*, v. 35, n. 3, p. 469-498, 2001.

¹⁸⁹ Veja GOHN, Maria da Glória (Org.) *Movimentos Sociais no Início do Século XXI: antigos e novos atores sociais*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 13-88 e RAJAGOPAL, Balakrishnan, op. cit., p. 269-327.

¹⁹⁰ Veja ORCALLI, Gabriele. *Integración económica y papel internacional de las regiones: la cooperación transfronteriza*. Mimeografado.

¹⁹¹ “Um dos recursos essenciais de contrapoder são as redes transnacionais de atores sociais. Elas podem viabilizar as estratégias de opinião pública que permitem jogar Estados e grandes grupos uns contra os outros, articulando coalizões, provocações e confrontações. Seu poder é de legitimação ou deslegitimação.” DUPAS, Gilberto. *Atores e Poderes na Nova Ordem Global*, op. cit., p. 191.

sustentados por referências ideológicas”¹⁹². Se é correto que a democratização suplantou a modernização como discurso de transformação social nos países subdesenvolvidos¹⁹³, ela não pode ausentar-se desse terreno. De outra parte, na esteira da Europa integrada, a regionalização aparece como uma alternativa atraente de desenvolvimento e de inserção consciente no sistema econômico mundial¹⁹⁴. A integração regional configura justamente um espaço privilegiado de atuação dos novos atores, na medida em que os limites do bloco potencializam a formação de redes e a visibilidade de suas ações. Nesse âmbito, um contato estreito com os parlamentos regionais poderia conferir a representatividade material necessária a essas entidades, ao mesmo tempo em que as aproximaria dos centros formais de poder.

Por outro lado, a própria institucionalidade dos parlamentos de integração beneficia-se dessa aproximação com atores sociais emergentes¹⁹⁵. Embora pertencentes ao âmbito estatal, os órgãos parlamentares não gozam do mesmo peso institucional que detêm os Poderes Executivos na integração regional. Se o formalismo privilegia o papel dos governos, adotar uma perspectiva antiformalista pode se revelar uma estratégia potencializadora dos poderes parlamentares regionais. “A ordem institucional é ineficaz, e mesmo repressiva, se não se apoiar em reivindicações de igualdade e de solidariedade.”¹⁹⁶ Esse pensamento aplica-se com mais ênfase aos parlamentos, cujo papel de

¹⁹² Ibid., p. 282.

¹⁹³ RAJAGOPAL, Balakrishnan, op. cit., p. 166.

¹⁹⁴ Para Gilberto DUPAS, dois são os caminhos de desenvolvimento que a América Latina deve seguir concomitantemente. Em primeiro lugar, os países devem manter uma dura lucidez sobre as lógicas e as forças em jogo e retomar, dentro do possível, o controle de políticas públicas que amenizem os efeitos negativos do jogo global capitalista. Entre elas, está a permanente adição de valor à produção local por meio de um incremento tecnológico próprio. Em segundo lugar, está a realização de uma tentativa séria de estratégia transnacional de cooperação. *Atores e Poderes na Nova Ordem Global*, op. cit., p. 262. Prossegue o autor, na esteira do federalismo scelliano: “se é exato que os Estados têm reduzidas alternativas de adaptação ou resistência, também é verdade que uma federação de Estados pode recuperar e desenvolver o poder cooperativo da política e conquistar sobre a economia mundial novas funções e novas opções para influenciar os rumos do equilíbrio de poder”. Ibid., p. 268. Sobre os desafios do federalismo para além do Estado-nação, veja DELLBRÜCK, Jost. Transnational Federalism: problems and prospects of allocating public authority beyond the state. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, v. 11, issue 1, 2004, p. 31-55.

¹⁹⁵ Sobre o papel do pluralismo político europeu na deliberação parlamentar da União, veja COSTA, Olivier. *Le Parlement européen*, assemblée délibérante. Bruxelas: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001. p. 92-112.

¹⁹⁶ TOURAINE, Alain. *Como Sair do Liberalismo?* Bauru: EDUSC, 1999. p. 9.

relacionamento com a sociedade é histórico e configura-se justamente uma das causas das críticas que perenemente assediam as assembleias¹⁹⁷.

O termo parlamento designa realidades diversas, que variam segundo as diferentes épocas históricas ou, em uma mesma época, segundo os variados sistemas políticos. Não obstante, alguns elementos são recorrentes. Trata-se de uma assembleia permanente de representantes, mais ou menos restrita, que se coloca de modo intermédio entre a sociedade e o vértice das instituições¹⁹⁸. Sua progressiva função legislativa, o método de deliberação colegiada, a publicidade dos debates e uma tendência sempre contestada de autonomia organizacional estão também entre os pontos comuns às diferentes espécies de parlamento¹⁹⁹. Pode-se afirmar, ainda, que nos parlamentos, mais do que em qualquer outra instituição, refletem-se as características do sistema político e constitucional no qual eles se inserem, ao mesmo tempo em que as funções e as competências parlamentares oferecem uma conotação específica a esse sistema²⁰⁰.

Os parlamentos de integração não escapam a essas regras. Apenas estão inseridos em sistemas políticos que ultrapassam os limites estatais e, por isso, sujeitos às particularidades dessa situação. O fato de que blocos regionais criem seus parlamentos demonstra uma deliberada tendência de ultrapassar a integração econômica e colocar em pauta também questões políticas, sociais e culturais. A regionalização surge, assim, como elemento estimulador da criação de novos espaços públicos capazes de reinventar a política²⁰¹. Denota também a disposição da classe política de realizar as concessões inevitáveis para conter os desafios globais e transfronteiriços. Mas, sobretudo, manifesta a tentativa de uma reinvenção da democracia no plano supranacional, como forma de garantir uma

¹⁹⁷ MASTROPAOLO, Alfio; VERZICHELLI, Luca. *Il Parlamento: le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*. Roma: Laterza, 2006. p. 148-149. O autor refere-se às aversões suscitadas pelo fato de o parlamento consistir no canal mediante o qual a sociedade se projeta no poder.

¹⁹⁸ BARBERA, Augusto. *I Parlamenti*. 3. ed. Roma: Laterza, 2004. p. 5.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 5.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 7.

²⁰¹ “Não conseguindo mais as instituições existentes reduzir a velocidade dos movimentos do capital, os políticos perdem poder cada vez mais – circunstância simultaneamente responsável por uma crescente apatia política, um progressivo desinteresse do eleitorado por tudo que tenha caráter político.” BAUMAN, Zygmunt, op. cit., p. 175. Sobre os perigos da despolitização das teorias constitucionais e do apartamento entre política e constituição, veja BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e Política: uma relação difícil*. *Lua Nova*, n. 61, p. 5-24, 2004.

equidade na participação individual e coletiva nas decisões transnacionais²⁰². As doutrinas antiformalistas evidenciam que nem o direito, nem o poder político que o declara pode permanecer indiferente às lutas sociais. Nessa ótica, os parlamentos de integração não podem ficar alheios a suas complexas tarefas, que estão à altura das novas espécies de organização política que se estabelecem.

A instalação do Parlamento do MERCOSUL defronta os desafios descritos com a realidade política da região. Por um lado, a presença de um órgão parlamentar no bloco poderia significar o estabelecimento de um canal de ligação entre as demandas sociais e os centros de poder. Desse modo, tanto a atuação dos novos atores quanto a estrutura decisória contariam com mais efetividade e legitimidade. O Parlamento poderia estimular uma relação dialética entre a lógica formalista estatal e as necessidades setoriais reconhecidas pelas doutrinas antiformalistas na construção de um esquema democrático para além do Estado-nação. Por outro lado, esse panorama parece não encontrar respaldo nos papéis tradicionalmente desempenhados pelas assembleias representativas nacionais sul-americanas ou pelo Parlamento Andino. Se a perspectiva antiformalista sugere alternativas para a funcionalidade do Parlamento do MERCOSUL, os desdobramentos dos sistemas de governo e da cultura política característicos dos países da América do Sul indicam com mais ênfase os limites dessa atuação.

²⁰² “O Estado constitucional democrático de Direito é um ponto de partida e nunca um ponto de chegada. Como ponto de partida, constitui uma *tecnologia jurídico-política razoável* para estruturar uma ordem de segurança e paz jurídicas. Mas os esquemas político-organizatórios, ou seja, as *formas de organização política*, não chegaram ao ‘fim da história’.” CANOTILHO, José Joaquim Gomes, op. cit., p. 34. Grifos no original.

2. A MODELAGEM POLÍTICA DE UMA AMÉRICA INDECISA

Les toco en suerte una época extraña.
 El planeta había sido parcelado en
 distintos países, cada uno provisto de lealtades,
 de queridas memorias, de un pasado
 sin duda heroico, de derechos, de agravios,
 de una mitología peculiar, de próceres de
 bronce, de aniversarios, de demagogos y de
 símbolos. Esa división, cara a los cartógrafos,
 auspiciaba las guerras.

Jorge Luis Borges
Juan López y John Ward, 1985

A situação política da América do Sul encontra-se fortemente caracterizada pelos interesses cruzados das nações que abriga. As questões vinculadas à integração regional não constituem exceção a esse quadro. Discursos presidenciais ambíguos e vagos, acordos econômicos paralelos entre países vizinhos ou com Estados não pertencentes à região, persistentes divergências territoriais e jogos de vaidade pessoal são fatores que apontam para a ausência de um projeto comum de desenvolvimento. De outra parte, as duas incipientes iniciativas integracionistas em curso denotam alguma disposição, mesmo que abstrata ou longínqua, ao estreitamento dos laços que inevitavelmente aproximam esses países.

As instituições parlamentares conformam um significativo parâmetro da situação política dos blocos regionais sul-americanos. Como órgão da Comunidade Andina, criada em 1979 pelo Tratado de Cartagena, o Parlamento Andino passou a funcionar em 1984. A Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL (CPC) existia antes mesmo da assinatura do Tratado de Assunção. Criada em 1988 para acompanhar as negociações do Acordo de Integração,

Cooperação e Desenvolvimento, firmado entre Brasil e Argentina, a Comissão foi incorporada à estrutura institucional do bloco em 1991 e cedeu lugar ao Parlamento do MERCOSUL em 2006. É significativo que o Parlamento Andino e o Parlamento do MERCOSUL não disponham das funções típicas dos parlamentos modernos, sobretudo no tocante aos poderes legislativos e de controle do Executivo. A história institucional de ambos os blocos demonstra que os órgãos parlamentares raramente participam, com algum poder de decisão, da construção das principais diretrizes políticas. É mínima, portanto, sua influência nos rumos da integração.

Mesmo assim, a assinatura do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, em 2005, abriu novas perspectivas parlamentares ao processo de integração que se desenvolve no Cone Sul. A designação “parlamento”, a previsão de sufrágio universal e novas funções legislativas e de controle evidenciam possibilidades de uma atuação diferenciada, inclusive segundo a perspectiva antiformalista proposta no capítulo anterior. Mas é possível considerar que esse novo órgão foi criado em meio às condições políticas propícias a uma efetiva funcionalidade? Na procura de indícios para uma resposta, busca-se, nesse capítulo, apresentar alguns pontos de destaque da situação política sul-americana, sob um enfoque eminentemente interno e comparativo. A intenção é examinar particularidades nacionais politicamente relevantes à região por meio da comparação de semelhanças e disjunções entre os países. Os elementos jurídicos e regionais, atinentes à Comunidade Andina e ao MERCOSUL, serão tratados com mais ênfase no capítulo subsequente.

A primeira parte do capítulo traz um resgate histórico da conformação das principais características políticas dos países da América do Sul. Pressupõe-se uma estreita vinculação entre o quadro político contemporâneo e certos eventos que envolveram essas nações ao longo de cinco séculos. Ademais, os processos históricos oferecem elementos para uma reflexão mais próxima à realidade da região. Busca-se, com isso, que a compreensão das características políticas tenha como parâmetro, na medida do possível, as peculiaridades da própria América do Sul. As partes segunda e terceira englobam vertentes institucionais do sistema político: regimes de governo e métodos eleitorais, respectivamente. Procura-se desvendar os traços institucionais que caracterizam a estrutura do processo decisório nos diferentes Estados, salientando aproximações e assimetrias. O ponto de vista institucional mostra-se indispensável na medida em que as instituições –

entendidas aqui como redes de estruturas, procedimentos e valores compartilhados em um determinado sistema político, que persistem num período de tempo e que têm alguma função específica – são elementos organizadores das interações políticas e, portanto, influenciam fortemente as estratégias adotadas e seus resultados²⁰³.

De modo geral, pode-se afirmar que a América do Sul apresenta uma conformação democrática quanto ao regime político e presidencialista quanto ao sistema de governo. No que tange à formulação das políticas públicas, contudo, caracteriza-se por uma espécie de democracia minimalista, que confere demasiada autonomia ao presidente²⁰⁴. O paradoxo reside justamente na aceitação popular de um sistema mínimo – minimamente includente, minimamente democrático – que não resolve os problemas sociais. A anuência passiva e a contestação – teórica, na maioria das vezes – dessas limitações encontram explicação, a um só tempo, na cultura política da região. Tanto o viés da resistência popular quanto o da conformidade são alimentados pela falta de confiança dos cidadãos nos canais representativos. Para compreender essas relações sem destacar apenas a visão institucional, são abordados, na quarta parte, aspectos culturais vinculados à atuação partidária. Discutem-se a compreensão social da dinâmica do jogo partidário e o crescimento da atuação política dos movimentos sociais.

O conteúdo abordado em cada parte é ilustrado com situações paradigmáticas ocorridas em determinados países. Embora reflitam particularidades locais, os eventos escolhidos para destaque encontram correspondência, por vezes quase exata, em outros países sul-americanos, além de revelarem crises estruturais ou conjunturais que ultrapassam em muito as fronteiras de uma nação.

Por esse mesmo motivo, é curioso notar que “as aproximações globais seguem sendo, em nossos dias, exceção na produção sociológica e política latino-americana”²⁰⁵. As análises, em geral, procuram respeitar os quadros nacionais

²⁰³ KINZO, Maria D’Alva. Os Casos do Brasil, Uruguai e Paraguai. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. *A Agenda Política e Institucional do Mercosul: aportes para a integração regional*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1997. p. 18.

²⁰⁴ JIMENEZ, Alfredo Ramos. *Las Formas Modernas de la Política: estudio sobre la democratización de América Latina*. Mérida: Centro de Investigaciones de Política Comparada de la Universidad de los Andes, 1997. p. 66.

²⁰⁵ Id., *Los Partidos Políticos en las Democracias Latinoamericanas*. Mérida: Centro de Investigaciones de Política Comparada de la Universidad de los Andes, 1997. p. 40. Livre tradução do original: “*Las aproximaciones globales siguen siendo en nuestros días la excepción dentro de la producción sociológica y política latinoamericana.*”

e locais da vida política, o que isola Estados contíguos e pode provocar a falsa sensação de originalidade de certos fenômenos. Sem pretender formular classificações que unifiquem as características da América do Sul, o objetivo está voltado à tentativa de identificar fatores de natureza estrutural que compõem ou determinam os sistemas políticos nacionais, com a finalidade de desvendar as condições políticas sob as quais surgem os parlamentos de integração no continente. Nessa perspectiva, seria possível extrair da comparação padrões políticos aplicáveis, em diferentes medidas, ao conjunto dos países estudados. Essa possibilidade vislumbra-se porque “há um andamento histórico-estrutural que parece ser comum ao conjunto da América Latina, ao lado das peculiaridades políticas, econômicas, sociais e culturais de cada país”²⁰⁶. Os países sul-americanos estão inseridos, desde sua colonização, no sistema capitalista global. A definição de grande parte de seus elementos e problemas políticos, portanto, depende igualmente das flutuações do capitalismo mundial, e da forma pela qual os países do continente vinculam-se às nações consideradas economicamente mais poderosas.

Na análise, estão inseridos todos os países que compõem a América do Sul²⁰⁷, à exceção de Trinidad e Tobago, Guiana e Suriname. Trata-se de

²⁰⁶ IANNI, Octavio, op. cit., p. 14. No mesmo sentido, Alain ROUQUIÉ afirma que “mesmo que seja problemática a existência de uma América Latina, que a diversidade das sociedades e economias se imponha, que a separação das diferentes nações seja um elemento básico de seu funcionamento, nem por isso deixa de ser certo que uma relativa unidade de destino, mais sofrida que escolhida, aproxima as *repúblicas hermanas*. Pode-se ler nas grandes frases da história, e perceber-se na identidade dos problemas e situações que essas nações enfrentam hoje. *América Latina: introducción al extremo occidente*. 5. ed. México: Siglo Veintiuno, 2000. p. 23. Livre tradução do original: “*Si bien la existencia de una América Latina es problemática, si la diversidad de las sociedades y las economías se impone, si la separación de las diferentes naciones es un elemento básico de su funcionamiento, no por ello deja de ser cierto que una relativa unidad de destino, más sufrida que elegida, acerca a las ‘repúblicas hermanas’.* Puede leerse en las grandes frases de la historia, y percibirse en la identidad de los problemas y las situaciones a las cuales esas naciones se enfrentan hoy”.

²⁰⁷ Com fins geralmente didáticos e metodológicos, divide-se o continente americano em três grandes regiões geográficas: América do Norte, América Central e América do Sul. A primeira é formada por Canadá, Estados Unidos e México. A segunda compõe-se por Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Costa Rica, Cuba, Dominica, República Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Panamá, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas e pelos territórios Anguilla, Antilhas Neerlandesas, Aruba, Bermudas, Guadeloupe, Ilhas Caymans, Ilhas Virgens Americanas, Ilhas Virgens Britânicas, Martinica, Montserrat, Porto Rico e Turcas e Caicos. A América do Sul, por sua vez, é formada por Trinidad e Tobago, Guiana, Suriname, Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia, Chile, Paraguai, Brasil, Uruguai, Argentina e pelos territórios Ilhas Malvinas, Ilhas Geórgia do Sul e Sandwich do Sul e Guiana Francesa. A denominação *América Latina*, diferentemente, encerra um significado cultural, e engloba os países das Américas do Sul e Central, além do México. A expressão foi cunhada por Napoleão III, no intuito de “ajudar” as nações “latinas” da América a frear a expansão dos Estados Unidos, e predominou, historicamente, sobre as designações Hispanoamérica, Iberoamérica, e, mais tarde, Indoamérica e Panamérica. Ibid., p. 19. A denominação agradou as elites locais da América espanhola, porque refletia a admiração que nutriam pela cultura francesa. Etimologicamente, latino deriva de Lácio, região às margens do Mar Mediterrâneo onde se fundou Roma. Assim, o uso

uma opção metodológica, já que comparar as estruturas políticas da totalidade dos Estados latino-americanos foge aos objetivos primordiais da pesquisa. Sendo o MERCOSUL o processo de integração mais avançado de que o Brasil participa no momento, estudam-se países que possuem uma maior proximidade histórica, geográfica e política com os membros do bloco. Os países da América Central, o Caribe e o México, portanto, não participam da pesquisa diretamente, embora mereçam referência em casos paradigmáticos, nos quais se sobressai alguma peculiaridade local. Da mesma forma, excluem-se os três mencionados países da América do Sul porque sua trajetória histórica distancia-os da realidade integracionista do Cone Sul. Assim, serão abordadas a seguir, comparativamente, algumas características políticas – institucionais e culturais – de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Figura 1²⁰⁸

América Latina denota, ao mesmo tempo, uma contraposição à cultura norte-americana e a afirmação de uma outra influência, a européia, inegavelmente presente nas formas sociológicas das sociedades sul e centro-americanas, sobretudo após o extermínio ou o domínio dos povos ameríndios. Veja FREIRE, Gilberto. *Americanidade e Latinidade da América Latina e Outros Textos Afins*. Brasília; São Paulo: UnB; Imprensa Oficial do Estado, 2003. p. 17-34 e NEIRA, Hernán. *Latinoamérica, Iberoamérica, Indoamérica*. In: ASTRAIN, Ricardo Salas. *Pensamiento Crítico Latinoamericano: conceptos fundamentales*. vol. II. Santiago: Ediciones Universidade Católica Silva Henríquez, 2005. p. 585-594.

²⁰⁸ Fonte: Sítio do Foro para la Proyección Política de la Unidad Sudamericana. Disponível em: <<http://www.unionsudamericana.net>>. Acesso em: 28 ago. 2006.



2.1. Colonizar também é exportar carimbos

“A democracia não é um tipo de regime estranho à América Latina.”²⁰⁹ Com efeito, a maioria dos países adota, desde sua independência, a forma republicana de governo. Ocorre que, por diversos motivos, as prescrições constitucionais não conheceram aplicação integral. Dentre essas razões, aponta-se

²⁰⁹ DABÈNE, Olivier. *Amérique latine, la démocratie dégradée*. Paris: Complexe, 1997. p. 11. Livre tradução do original: “La démocratie n’est en rien un type de regime étranger à l’Amérique latine”.

o seguimento de práticas clientelistas herdadas do período colonial. Tal tradição marca profundamente a cultura e as instituições políticas das nações sul-americanas²¹⁰, o que torna ainda mais árduo de se compreender, do ponto de vista humano, o antigo hábito de conquistar e colonizar povos.

Possivelmente, as dissimilaridades entre os Estados da América do Sul sejam tão grandes quanto suas similitudes²¹¹, paradoxo que pode explicar, em parte, as vicissitudes e as indefinições quanto aos rumos da integração no continente. Por um lado, a história da colonização e da independência dessas nações, respeitadas as peculiaridades locais, aponta para uma origem comum dos povos. Por outro lado, os diferentes graus de desenvolvimento e a diversidade cultural encontrada no continente – em grande parte vinculada à realidade pré-colombiana – explicitam particularidades marcantes, que não se enquadram como objeto de generalização. Procurando fundamentar tais premissas, segue uma rápida análise de características relativas ao período colonial e dos regimes ditatoriais do final do século passado, com ênfase no caso chileno.

2.1.1. Atalhos e desvios no percurso de um povo contente

Os traços estruturais essenciais das sociedades latino-americanas remontam à forma que tomou a conquista e às instituições que espanhóis e portugueses implantaram para criar uma base econômica capaz de assegurar, concretamente, a ocupação das novas terras²¹². Nos séculos iniciais, predominaram as ações individuais de conquista, realizadas sob um quadro contratual rigidamente determinado pela coroa. Na América espanhola, contudo, a falta de capital da coroa para investimento na região e a possibilidade de extração de metais preciosos

²¹⁰ “É inegável que Espanha e Portugal edificaram os primeiros grandes impérios europeus no Atlântico, transmitindo, com o processo de colonização, formas decisivas de organizações sócio-econômicas, político-jurídicas, culturais e institucionais, nas suas possessões coloniais do centro e do sul da América. Importa ter presente, assim, que as nações latino-americanas se estruturam conforme o modelo das metrópoles ibéricas, perfazendo características e tendências que, alteradas em maior ou menor nível, perduraram até princípios do século XIX, quando do processo de independência.” WOLKMER, Antonio Carlos. *Síntese de uma história das idéias jurídicas*, op. cit., p. 91.

²¹¹ FURTADO, Celso, op. cit., p. 3.

²¹² Ibid., p. 16.

favoreceram, inicialmente, uma maior autonomia dos particulares, que usufruíam eles mesmos da riqueza, remetendo-a à Europa²¹³. Nas terras portuguesas, ao contrário, a agricultura tropical implementada exigia investimentos diretos da metrópole, o que gerou um maior controle real sobre as atividades dos conquistadores²¹⁴.

Com o declínio da atividade mineira nos domínios espanhóis no século XVIII, a propriedade da terra ganhou relevância. A necessidade, cada vez maior, do uso local do excedente agrícola levou a estrutura social a assumir contornos mais isolados e desvinculados da autoridade estatal. As populações indígenas passaram da estrutura tribal ao domínio direto dos senhores rurais. “A propriedade da terra passou a ser a base de um sistema de dominação social a serviço de uma pequena minoria étnica e culturalmente diferenciada.”²¹⁵ Na colônia portuguesa, por sua vez, descobriu-se ouro na mesma época. O nascimento da mineração no sudeste brasileiro impulsionou a criação de vínculos econômicos entre as regiões no período imediatamente anterior à independência. Essa inversão das lógicas exploratórias encontra-se na origem da fragmentação do território espanhol e da unificação nacional brasileira no século seguinte²¹⁶.

²¹³ Os principais institutos jurídicos criados pela Espanha foram as capitulações e a *encomienda*. “Através das capitulações, o Estado transferia para o conquistador individual um certo número de prerrogativas, ao mesmo tempo em que exigia dele certas obrigações. As recompensas outorgadas pelo Estado espanhol assumiram sua forma definitiva na instituição da *encomienda*. [...] Na América, encomendava-se, ou confiava-se a um conquistador um núcleo de população indígena, cabendo-lhe a responsabilidade de cristianizá-la e o direito de utilizá-la como força de trabalho.” Ibid., p. 19. A autonomia dos *encomenderos* não prevaleceu devido às ações da coroa espanhola para manter seu controle sobre os poderes concedidos aos conquistadores. A incompatibilidade entre o afã de lucro imediato dos particulares e sua missão estatal constituiu-se, mais tarde, em uma das bases do confronto definitivo levado a cabo pelas elites locais nos processos de independência. SOUZA, Suzana Bleil de. Política, Administração e Comércio na Sociedade Colonial Hispânica. In: WASSERMAN, Cláudia (Coord.). *História da América Latina: cinco séculos*. 3. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2003. p. 83.

²¹⁴ Para iniciar a efetiva ocupação das terras brasileiras, o território foi dividido em 14 capitanias hereditárias, doadas, por falta de interesse da nobreza lusitana, a membros da burocracia estatal e a militares e navegadores ligados à conquista. Em contrapartida, os donatários deveriam arcar com as despesas da colonização. Foi a implementação do cultivo da cana de açúcar e a ameaça da invasão francesa, em meados dos anos 1500, que estimularam uma maior fiscalização da corte em suas terras além-mar, processo iniciado com a nomeação de governadores-gerais.

²¹⁵ FURTADO, Celso, op. cit., p. 32-33.

²¹⁶ Ibid., p. 36. Acrescenta o autor: “É interessante observar que na Nova Espanha (México), cuja riqueza e população superavam, na época da independência, o conjunto das províncias espanholas da América do Sul, a unidade territorial foi preservada. Ali as atividades mineiras conheceram uma fase de excepcional prosperidade no último meio século da era colonial.” É, no entanto, insuficiente argumentar que uma categoria exclusiva de fatores (econômicos, sociais, políticos ou administrativos) determinou a fragmentação ou unificação do território. Segundo José Murilo de CARVALHO, no Brasil, “a decisão de fazer a independência com a monarquia representativa, de manter unida a ex-colônia, de evitar o predomínio militar, de centralizar as rendas públicas etc., foi uma opção política entre outras possíveis na época”. O autor propõe, então, um estudo sobre a elite política nacional

Os pontos de convergência entre ambos os impérios, no entanto, não são menos significativos. No plano político, o absolutismo estatal engendrava relações clientelistas entre burocratas, particulares e religiosos²¹⁷. Estabeleciam-se redes de fidelidades pessoais e de mútua dependência, em cujo seio não se distinguiram recursos estatais e privados. Explica-se, deste modo, o decisivo papel das elites locais no continuísmo do poder de tipo colonial após a independência²¹⁸. Apesar disso, o grupo esforçou-se por apagar resquícios pré-colombianos e coloniais que pudessem denunciar algum tipo de correspondência entre as estruturas. Esse movimento da burguesia europeizante, que buscou integrar as distintas regiões nas correntes em expansão no comércio internacional, prevaleceu durante o século XIX²¹⁹. Nesse mesmo período, afirmou-se a hegemonia inglesa no

para a compreensão desse processo. *A Construção da Ordem: a elite política imperial; Teatro de Sombras: a política imperial*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: UFRJ; Relume Dumará, 1996. p. 16.

²¹⁷ Segundo Antônio Carlos WOLKMER, “um fator estratégico que deve ser considerado na formação das nações do Novo Mundo é o pouco impacto exercido sobre as metrópoles ibéricas dos grandes movimentos revolucionários, constitutivos da modernidade. Portugal e Espanha permaneceram distantes de processos modernizantes e de movimentos sócio-políticos (Renascimento, Reforma Protestante, emergência do capitalismo, revoluções liberais burguesas) que se manifestaram no resto da Europa”. O legado transmitido para as colônias luso-hispânicas, portanto, não se afastava de uma cultura política essencialmente biclassista, autoritária, conservadora, elitista, patrimonial, católica, estratificada, hierárquica e corporativa, traços que se revelam duradouros até o mundo contemporâneo. *Síntese de uma história das idéias jurídicas*, op. cit., p. 91-92.

²¹⁸ Tulio Halperin DONGHI diferencia entre o primeiro pacto colonial e o segundo, firmado por ocasião das “independências” e “mais adequado aos interesses das novas metrópoles, agora industriais e financeiras e ao mesmo tempo mercantis, porém ainda mais adequado à nova América Latina, mais submetida aos latifundiários do que na época da independência”. *História da América Latina*. São Paulo: Círculo do Livro, [1975?]. p. 9.

²¹⁹ No século XX, contudo, passaram ao primeiro plano as forças tendentes a uma efetiva ruptura, que visavam a integrar as massas indígenas no quadro político-social e a definir uma personalidade cultural autônoma. FURTADO, Celso, op. cit., p. 39. Tal período iniciou-se para a América Latina com a Revolução Mexicana. O governo liberal e centralizador de Porfirio Díaz, eleito em 1876, causou uma agitação revolucionária que mobilizou simultaneamente todas as forças antioligárquicas. Trabalhadores urbanos, intelectuais e camponeses liderados por Pancho Villa e Emiliano Zapata levaram a cabo uma guerrilha que derrubou o ditador e fez Francisco Madero vitorioso nas eleições de 1911. Contudo, ao assumir o governo, Madero não atendeu aos interesses populares e ficou cada vez mais isolado. Um golpe de Estado com apoio norte-americano o depôs em 1913, insuflando ainda mais o povo, que não reconhecia a autoridade do novo presidente, Victoriano Huerta. Após um ano, Huerta foi deposto pelas mesmas forças que o haviam conduzido ao poder, com o apoio da luta armada liderada por Venustiano Carranza, que assumiu a presidência em 1914. Este e os outros governos que o seguiram mantiveram a tradicional lógica de abandono do compromisso com as reivindicações populares. Mesmo assim, a Constituição mexicana de 1917 inaugurou o constitucionalismo social na América Latina. Somente em 1938, com a ótica nacionalista e conciliadora de Lázaro Cardenas, deu-se por terminado o processo revolucionário armado, com a incorporação no discurso da burguesia de boa parte das demandas trabalhistas e camponesas. Mesmo que a burguesia tenha sempre se mantido no poder, é considerável sua histórica ligação aos setores populares. O México “é o país latino-americano que menos gasta com as Forças Armadas em relação ao orçamento geral do governo, e a revolução continua sendo objeto dos discursos desta burguesia que, por isso, até hoje, não necessitou do ‘braço armado do exército’ para dominar”. WASSERMAN, Claudia. *Historia Contemporânea da América Latina: 1900-1930*. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 88.

comércio mundial, cujos efeitos foram comuns aos países latino-americanos. A concretização da divisão internacional do trabalho gerou uma estreita dependência dos países exportadores de matérias-primas para com os centros industrializados. Fica claro que “o capital inglês encontrou um aliado decisivo nas ex-colônias ibéricas: uma classe aristocrática, latifundiária, que a história denomina *oligarquia*”²²⁰.

Logo após a independência, portanto, as dessemelhanças na América hispânica eram destacadas como forma de afastar um passado colonial e absolutista, considerado retrógrado, e preparar os novos Estados para um futuro de modernidade e desenvolvimento²²¹. A necessidade de criação de um sentimento de pertença à nação, que garantisse a legitimidade estatal, isolou regiões contíguas geográfica e culturalmente, que nem por isso deixaram de enfrentar problemas similares. A turbulenta constituição de ordenamentos jurídico-políticos pouco ou nada representativos²²² e as dificuldades de inserção no comércio internacional²²³,

²²⁰ CASANOVA, Pablo González (Org.). *América Latina: história de meio século*. Brasília: UnB, 1988. p. 4.

²²¹ “A ênfase que se dava às dissimilaridades refletia menos a extensão real destas que a consciência da origem comum, como se as novas nacionalidades se sentissem ameaçadas em seu processo formativo por forças superiores que as levariam, mais cedo ou mais tarde, a reintegrar-se no leito de uma história comum interrompida pelas circunstâncias em que se efetuou a ruptura do império colonial espanhol.” FURTADO, Celso, op. cit., p. 32-33. Pelo mesmo motivo, destruíam-se prédios coloniais – hoje considerados de inestimável valor histórico-cultural – como se uma nova arquitetura trouxesse consigo um sinal de novos tempos.

²²² Embora a América portuguesa tenha se emancipado mantendo o regime monárquico, contrariamente ao governo republicano adotado pela maioria dos países do continente, ambos sistemas careceram de uma efetiva participação popular no poder. As rebeliões coloniais da zona hispânica de fins do século XVIII denotam o caráter elitista dos processos de independência que as seguiram. No Peru, indígenas e setores da elite colonial (*criollos*) seguiram Túpac Amaru na revolta contra a metrópole, iniciada com o assassinato de um cobrador de impostos. O grupo tomou o governo e implementou medidas revolucionárias contra a ordem colonial, como a libertação de escravos e a eliminação de trabalhos forçados. Contrários a essas iniciativas, que lhes cassavam privilégios, os *criollos* retiraram o apoio à insurreição e uniram-se aos espanhóis na repressão aos rebeldes. “Não por acaso foi o Peru o último reduto dos espanhóis no continente, tampouco foi casual a tendência extremamente conservadora com que os grupos dominantes locais trataram de organizar o Estado após a independência. Ainda em nosso século perduravam as formas compulsórias de trabalho e a atenção das forças repressivas onde houvesse índios organizados comunitariamente.” GUAZZELLI, César Augusto Barcellos. *A Crise do Sistema Colonial e o Processo de Independência*. In: WASSERMAN, Cláudia (Coord.). *História da América Latina: cinco séculos*. 3. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2003. p. 132-133. No Haiti, as sucessivas rebeliões assumiram o caráter de revolução, transformando a ilha na primeira colônia independente da América Latina. Os conflitos por poder iniciaram-se entre brancos e mulatos, com base nos fundamentos de igualdade preconizados pela Revolução Francesa. Aos poucos, as idéias libertárias trazidas do próprio iluminismo metropolitano espalharam-se entre os escravos negros, que organizaram forças inéditas de contestação à ordem vigente. Após o assassinato dos dois principais líderes revolucionários, Toussaint L’ouverture e Jean-Jacques Dessalines, que defendiam o retorno às monoculturas de exportação, o país mergulhou em um caos econômico e político do qual ainda tenta se recuperar, assistindo a conflitos constantes entre diferentes facções e ao isolamento comercial imposto pelas grandes potências. Para um relato completo da aventura haitiana, desde a colonização até a crise

inicialmente, além da posterior participação periférica na divisão internacional do trabalho que se formava foram situações enfrentadas por todos os recentes países sul-americanos. Esse mesmo tipo de participação, inclusive, contribuiu para consolidar a fragmentação regional. “Exportando as mesmas matérias-primas e importando produtos manufaturados de fora da região, nenhum vínculo econômico se formava entre esses países”²²⁴.

Aos poucos, a influência britânica foi substituída pela penetração norte-americana, fenômeno que não foi exclusivo à América Latina. Ao controle inglês sobre as rotas comerciais do continente contrapôs-se a ingerência direta dos Estados Unidos sobre os setores produtivos complementares aos seus. Isso gerou um crescente processo de desnacionalização da economia, diminuindo gradualmente a esfera de poder das oligarquias. As persistentes condições de subordinação política, assim, não permitiram o pleno desenvolvimento do capitalismo na região, que assistiu à implementação de um regime capitalista dependente²²⁵, condizente com a história econômica desses países. A industrialização, através do método de substituição das importações, somente foi impulsionada com as grandes guerras mundiais e após a crise econômica de 1929.

política dos anos 90, veja SEITENFUS, Ricardo. *Haiti: a soberania dos ditadores*. Porto Alegre: Solivros, 1994.

²²³ Assim como a abolição da escravatura no Brasil trouxe pouca liberdade aos negros, a independência dos países latino-americanos mostrou-se bastante relativa. “No Brasil, aos libertos não foram dadas nem escolas, nem terras, nem empregos. Passada a euforia da libertação, muitos ex-escravos regressaram a suas fazendas, ou a fazendas vizinhas, para retomar o trabalho por baixo salário.” Essas pessoas, a quem a sociedade brasileira somente ofereceu discriminação e repressão, constituíram mais tarde os bairros africanos nas grandes cidades, originários das atuais favelas, onde seguiram vivendo sem conhecer os direitos sociais básicos. CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. p. 52-53. Analogamente, as linhas exportadoras das colônias passaram, em grande parte, diretamente do controle das metrópoles à intervenção inglesa. Aos novos Estados não foram proporcionadas condições para a autonomia no gerenciamento de seus assuntos políticos e comerciais; tampouco, portanto, para o desenvolvimento.

²²⁴ FURTADO, Celso, op. cit., p. 4.

²²⁵ Marcos KAPLAN utiliza o sinônimo *neocapitalismo tardio e dependente* para o sistema econômico que “se configura a partir e através da unidade sem identidade entre a grande empresa nacional e a corporação multinacional que compartilham o controle dos setores modernos e dinâmicos da economia e adquirem um crescente predomínio no sistema, sem deixar de coexistir com empresas semimodernas de produtividade e rentabilidade mais baixas e com uma massa de unidades médias, pequenas e artesanais. [...] A promessa do desenvolvimento integral encobre um projeto real de mero crescimento que não termina de produzir-se efetivamente. O modelo neocapitalista pressupõe e exige uma distribuição desigual da receita, que tende a tornar-se cada vez mais regressiva, a restrição e a depressão dos níveis de remuneração, consumo e bem-estar. Requer também a imposição de uma ordem social e política que promova e mantenha a falta de participação, a apatia e a submissão das maiorias médias e populares”. Cinquenta Anos de História Argentina (1925-1975): o labirinto da frustração. In: CASANOVA, Pablo González (Org.). *América Latina: história de meio século*. Brasília: UnB, 1988. p. 52-53.

O amadurecimento da economia urbano-industrial, em detrimento do setor agrário, provocou uma reorganização na relação entre as classes: burguesia, proletários e camponeses emergentes começaram a concorrer com o decadente poder da oligarquia. O sul da América, entre 1935 e 1955, foi palco de governos populistas e nacionalistas²²⁶ que buscavam conciliar os interesses das diversas camadas sociais²²⁷.

Tabela 1 – O populismo²²⁸

País	Período populista	Chefe de Estado no período
Brasil	1930-1945/1951-1954	Getúlio Vargas
	1961-1964	João Goulart
Argentina	1946-1955	Tenente Juan Domingo Perón
México	1934-1940	Lázaro Cárdenas
Bolívia	1952-1956/1960-1964	Victor Paz Estensoro
	1956-1960	Héran Siles Zuazo
Equador	1934-1935/1944-1947/1952-1956/1961/ 1968-1972	José Maria Velasco Ibarra

²²⁶ Para Francisco WEFFORT, populismo é “uma forma popular de exaltação de uma pessoa na qual esta aparece como a imagem desejada para o Estado. É uma pobre ideologia que revela claramente a ausência total de perspectivas para o conjunto da sociedade”. *O Populismo na Política Brasileira*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. p. 36. Para uma história do movimento populista na América Latina, veja IANNI, Octavio, op. cit.

²²⁷ El Salvador, Chile, Costa Rica, Guatemala e Cuba destacam-se por reações particulares e violentas à crise da década de 20. Nesses países, ocorreram insurreições populares antiimperialistas e democráticas, rapidamente derrotadas pelas forças conservadoras. O Chile chegou a constituir-se em uma República Socialista por poucas semanas. Na Costa Rica, a revolução de 1948, comandada pelos intelectuais *centristas*, fracassou devido à intervenção nicaragüense de Anastacio Somoza, que agiu em nome dos governos ditatoriais da região. Mas, em 1953, o presidente eleito José Figueres, com apoio de setores de esquerda, implementou uma política econômica baseada em um Estado benfeitor, o que abria caminhos para a social-democracia costa-riquenha. No caso do governo revolucionário da Guatemala, foram os Estados Unidos mesmo que realizaram a intervenção, respaldados pela Organização dos Estados Americanos (OEA). Em Cuba, as lutas fortaleceram a organização do Partido Comunista e da Confederação Nacional Operária, o que contribuiu decisivamente para o êxito revolucionário em janeiro de 1959, após 3 anos de combate guerrilheiro. Para mais detalhes sobre esses processos, veja PRADO, Luiz Fernando. *História Contemporânea da América Latina: 1930-1960*. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

²²⁸ Fonte: elaboração própria com base em PRADO, Maria Lígia. *O Populismo na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1981. p. 9 e IANNI, Octavio, op. cit., p. 7. Além dos governos mencionados, também são considerados populistas os movimentos aprista (Aliança Popular Revolucionária Americana) e gaitanista (Jorge Gaitan), surgidos no Peru e na Colômbia, respectivamente, que não chegaram ao poder.

Já o final dos anos 60 assistiu, em alguns Estados, à ascensão ao poder de uma oposição reformista, em geral liderada por militares. Novos governos assumiram com promessas de justiça social e comprometimento com setores populares, sobretudo agrários e sindicais. Realizou-se uma profunda redistribuição de terras no Peru, o Panamá assinou com os Estados Unidos o acordo de devolução do canal e, na Bolívia, parte da produção petrolífera foi nacionalizada.

Tabela 2 – A esquerda no poder²²⁹

País	Período reformista	Chefe de Estado no período	Modo de acesso ao poder
Peru	1968-1975	General Juan Velasco Alvarado	Golpe de Estado
Panamá	1968-1981	General Omar Torrijos Herrera	Golpe de Estado
Bolívia	1969-1971	General Juan José Torres	Golpe de Estado
Chile	1970-1973	Salvador Allende Gossens	Eleição
Equador	1972-1976	General Guillermo Rodríguez Lara	Golpe de Estado
Honduras	1972-1975	General Oswaldo López Arellano	Golpe de Estado
Jamaica	1972-1980	Michael Manley	Eleição
El Salvador	1979-1980	Coronel Adolfo Arnoldo Majano	Golpe de Estado

A relativa emancipação desses países, contudo, “não durou mais do que alguns anos, como um curto outono que anuncia um longo inverno”²³⁰. O

²²⁹ Fonte: DABÈNE, Olivier. *América Latina no Século XX*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003. p. 189. No Brasil, as forças de esquerda lograram maior mobilização no período anterior ao populismo. A partir de 1920, um movimento de jovens tenentes do Exército opôs-se à situação política e propôs reformas nas estruturas políticas do país. O *tenentismo* expressou-se inicialmente na Revolta dos 18 do Forte de Copacabana em 1922, na Revolta Paulista de 1924 e na Coluna Prestes, que percorreu o país entre 1925 e 1927. Embora tenha lançado as bases para a Revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas à presidência, o movimento nunca chegou ao poder.

²³⁰ Ibid., p. 188. A Nicarágua constitui-se em uma notável exceção a esse quadro. Em 1979, a Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN) pôs fim à longa duração do Estado oligárquico e resistiu, até 1990, às tentativas de tomada do poder pelas forças de oposição. As origens da revolução remontam a 1927, quando ocorreu uma grande resistência popular comandada por Augusto César Sandino contra a ocupação norte-americana. Em 1933, os Estados Unidos retiraram suas tropas do país e a Guarda Nacional, comandada por Anastasio Somoza García, assassinou Sandino em uma emboscada. A partir de então, iniciou-se o ciclo de governos ditatoriais da família Somoza. Na década de 70, a divisão da burguesia e a afirmação dos movimentos populares, decorrentes da crise econômica, enfraqueceram os Somoza. Após sucessivas vitórias sobre a Guarda Nacional, a guerrilha da FSLN chegou à capital. O novo governo, apoiado em amplas bases populares, buscou conciliar os interesses de trabalhadores, de camponeses e da burguesia remanescente. “Havia, pois, uma tensão permanente entre uma mobilização político-ideológica das massas para as tarefas da

modelo de substituição de importações entrou em colapso, produzindo riquezas que não foram distribuídas equitativamente. O significativo crescimento demográfico e a crescente urbanização do período contribuíram para a aguda crise econômica que se abateu sobre as nações da América do Sul, debilitando os governos reformistas ou populistas. Na esteira desse enfraquecimento, revelador da democracia meramente formal do período, estavam as forças militares. Com o proclamado propósito de defender as instituições da ameaça socialista e promover a estabilidade política, os regimes militares surgiram, na verdade, como a única solução possível para as elites dirigentes, tanto internas como estrangeiras. Eles resultaram de uma crise hegemônica sem precedentes das burguesias sul-americanas, que, sentindo-se ameaçadas em suas prerrogativas, aceitaram o que lhes parecia um mal menor²³¹. É compreensível, assim, que a intensidade e a duração dos regimes tenha variado segundo a capacidade econômica de sua classe dominante. Quanto maior era a riqueza, maior se demonstrou a avidez por preservá-la.

A cada considerável mobilização ou aproximação do governo das classes populares correspondeu uma ferrenha ditadura militar, que se manteve no poder “até desmobilizar por completo (mas momentaneamente) os grupos sociais e partidos políticos responsáveis pelo estado de sublevação”²³². Tortura, assassinato, perseguição, mutilação, chantagem e desterro foram apenas alguns dos métodos empregados pelos governos para desencorajar qualquer tipo de oposição aos regimes políticos autoritários e aos sistemas econômicos ortodoxos implementados. Uma repressão sem precedentes foi instalada no continente: já não se tratava de corrigir os resultados de alguma eleição ou de afastar alguém indesejável do poder, mas sim de promover uma purificação política de longo alcance, baseada nas amedrontadoras ideologias de segurança nacional²³³.

Revolução e a concessão de benefícios para a burguesia, que, não sendo hegemônica mesmo assim impunha suas reivindicações de classe.” De um lado, os sandinistas construíam novos direitos baseados em práticas coletivas; de outro, eram acusados de perpetuarem um Estado de exceção antidemocrático. Mesmo sem o pretexto da nacionalização de empresas estrangeiras, a Nicarágua sofreu graves embargos econômicos e intervenções militares indiretas dos Estados Unidos. Mesmo sem a implementação do socialismo, a FSLN suportou o peso internacional de seu caráter antioligárquico e antiimperialista até a derrota nas eleições de 1990 para setores da direita. GUZZELLI, Cesar Augusto Barcellos. *História Contemporânea da América Latina: 1960-1990*. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 71.

²³¹ Ibid., p. 28-29.

²³² CASANOVA, Pablo González (Org.), op. cit., p. 12.

²³³ DABÈNE, Olivier. *América Latina no Século XX*, op. cit., p. 208. Aos poucos a indústria cinematográfica inicia-se na denúncia dos tempos da repressão, que conta com o tradicional silêncio das autoridades latino-americanas. Veja, entre outros: MACHUCA. Direção de André Woods.

Tabela 3 – Os golpes de Estado militares²³⁴

País	Data	Autor ou beneficiário imediato	Duração
Brasil	1964	Junta Militar	21 anos
Bolívia	1971	Coronel Hugo Bánzer	11 anos
Chile	1973	General Augusto Pinochet	17 anos
Uruguai	1973	Junta Militar	11 anos
Peru	1975	General Francisco Bermúdez	5 anos
Argentina	1976	Junta Militar	7 anos
Equador	1976	Junta Militar	3 anos

2.1.2. A ilusão da “via chilena para o socialismo”

Nesse contexto, o caso chileno foi emblemático. Ao lado do Uruguai, o Chile parecia, segundo uma superficial análise histórica, o único país livre do militarismo na América Latina. As tradicionais eleições periódicas ratificavam a falsa imagem, propalada pela direita, de que os militares não estavam presentes na política chilena. Entretanto, seja através de intervenção direta, seja por meio de colaboração com o esquema repressivo dos governos civis, seja com os pronunciamentos pelo “imperativo patriótico superior”, o Exército sempre ocupou uma posição política²³⁵. Essa situação refletiu-se no violento golpe militar de 1973, protagonizado pelo General Augusto Pinochet.

Produção de Mamoun Hassan, Gerardo Herrero e Andrés Wood. Chile/Espanha: Wood Produções/Tornasol Filmes, 2004; A CASA DOS ESPÍRITOS. Direção de Billie August. Produção de Bernd Eichinger. Estados Unidos: Costa do Castelo Filmes, 1993; ZUZU ANGEL. Direção de Sérgio Rezende. Produção de Joaquim Vaz de Carvalho. Brasil: 2006; LAMARCA. Direção de Sérgio Rezende. Brasil: Paramount, 1994. O *Museo de la Memoria*, localizado na cidade de Rosário, província de Santa Fé, Argentina, representa outra significativa iniciativa de documentação e de divulgação do regime militar, nesse caso argentino. Maiores informações em: <<http://www.rosario.gov.ar>>. Consulta em: 06 set. 2006.

²³⁴ Fonte: adaptação de DABÈNE, Olivier. *América Latina no Século XX*, op. cit., p. 209.

²³⁵ ELQUETA, Belarmino; CHELÉN, Alejandro. Breve História de Meio Século no Chile. In: CASANOVA, Pablo González (Org.). *América Latina: história de meio século*. Brasília: UnB, 1988. p. 188.

Desde o início do século XX, a esquerda chilena contou com alguma inserção nas camadas populares e desfrutou de uma certa expressividade no cenário nacional. O Partido Comunista, fundado em 1912 com o nome de Partido Operário Socialista, obteve uma ampla adesão dos trabalhadores. Em 1929, a fundação do Partido Socialista também mobilizou parcela considerável do operariado. Em 1938, a esquerda unida na Frente Popular logrou a vitória presidencial de Pedro Aguirre Cerda, resultado impulsionado pela política repressiva do governo anterior. Contudo, essa e as gestões que a seguiram, até 1952, implementaram um programa voltado aos interesses da burguesia, freando mudanças sociais e desarticulando os partidos operários. Em 1958, uma pequena margem de votos deu a vitória a Jorge Alessandri, representante dos partidos Conservador e Liberal. Alessandri restabeleceu plenamente o capitalismo e voltou-se às demandas empresariais e latifundiárias. A falta de políticas sociais preparou o caminho para Eduardo Frei, da Democracia Cristã, tornar-se presidente em 1964. Esse partido recente era formado pelo setor mais desenvolvido da burguesia, porém possuía penetração em outras camadas; sua ideologia, portanto, era menos explícita. Mesmo assim, o governo não conseguiu esconder a tendência à concentração e à desnacionalização das indústrias chilenas. O crescimento econômico provocou uma intensa migração do campo para os centros urbanos, restando patente a ausência de redistribuição de renda por meio de políticas sociais, sobretudo de habitação.

Devido a essa conjuntura, e à divisão dos setores reacionários entre o Partido Nacional – fusão dos partidos Liberal e Conservador – e a Democracia Cristã, a Unidade Popular²³⁶ saiu-se vitoriosa nas eleições de 1970, com a candidatura de Salvador Allende à presidência²³⁷. O governo de Allende

²³⁶ “A Unidade Popular era uma associação de vários partidos sob hegemonia do proletariado, que se fazia representar pelo Partido Comunista e pelo Partido Socialista. Além desses, havia o Partido Radical, formado essencialmente por setores médios urbanos e alguns médios proprietários, o Movimento de Ação Popular Unitário, uma divisão da Democracia Cristã que se radicalizara, e o Movimento de Esquerda Revolucionária, que preconizava um governo de operários e camponeses, antiimperialista e anticapitalista, através da guerra revolucionária.” GUAZZELLI, Cesar Augusto Barcellos. *História Contemporânea da América Latina*, op. cit., p. 57.

²³⁷ “Salvador Allende Gossens era um médico carismático, que havia sido ministro da saúde em sua juventude, senador por muitos anos e o eterno candidato presidencial da esquerda. Ele mesmo brincava que, em sua morte, escreveriam em seu epitáfio: ‘aqui jaz o próximo presidente do Chile’.” ALLENDE, Isabel. *Mi País Inventado*. 6. ed. Buenos Aires: Debolsillo, 2006. p. 171. Livre tradução do original: “Salvador Allende Gossens era un médico carismático, que había sido ministro de Salud en su juventud, senador por muchos años y el eterno candidato presidencial de la izquierda. Él mismo

reunia grande parte das aspirações das esquerdas sul-americanas, acuadas, em sua maioria, pelas ditaduras militares do período. Embora suas ações estivessem sob estrito controle do congresso e do Poder Judiciário, que deveria examinar a legalidade das propostas, o novo governo conseguiu adotar medidas significativas: nacionalizou a exploração mineira e acelerou o ritmo das expropriações de terra, além de ter democratizado o sistema escolar e universitário. Em 1971, contudo, intensificou-se o problema do desabastecimento, provocado inclusive pelo aumento do poder aquisitivo, e iniciaram as mobilizações populares comandadas pela Democracia Cristã, nas quais se inseriam as greves financiadas pelo governo norte-americano. Aumentavam, interna e externamente, a pressão e a propaganda contra o governo eleito. Apesar disso, a Unidade Popular viu progredir seu eleitorado nas eleições legislativas de 1973 – 44% do total. Essa vitória, no entanto, decretou paradoxalmente sua ruína²³⁸. Diante da persistente aprovação popular ao governo, restava à burguesia chilena o abandono das tentativas legais de retorno ao poder. Após um intento fracassado em junho, em 11 de setembro de 1973 as Forças Armadas levaram a cabo uma ação definitiva, com o incêndio do Palácio da Moeda e o assassinato do presidente Allende²³⁹.

O golpe tornou-se viável após o assassinato ou a destituição dos chefes do Exército que, desde 1969, comprometiam-se com a legalidade e o respeito às instituições. A violenta repressão do dia 11, que se seguiu sobretudo nos

hacía el chiste de que a su muerte escribirían en su epitafio: 'Aquí yace el próximo presidente de Chile'."

²³⁸ GUAZZELLI, Cesar Augusto Barcellos. *História Contemporânea da América Latina*, op. cit., p. 60.

²³⁹ "Sua maior virtude foi a coerência, mas o destino lhe reservou a rara e trágica grandeza de morrer defendendo, com a arma na mão, os anacrônicos ornamentos do direito burguês; defendendo uma Corte Suprema de Justiça que o havia repudiado, mas que iria legitimar seus assassinos; defendendo um Congresso miserável que o havia declarado ilegítimo, mas que logo teve de inclinar-se, satisfeito ante à vontade dos usurpadores; defendendo a liberdade dos partidos de oposição que haviam vendido sua alma ao fascismo; defendendo toda uma herança carcomida pelos mitos de um sistema de merda que ele havia proposto aniquilar sem disparar um só tiro. O drama ocorreu no Chile, para a infelicidade dos chilenos, mas há de passar à história como algo que nos aconteceu, sem remédio, a todos os homens desse tempo, que ficou em nossas vidas para sempre." Livre tradução do original: *"Su virtud mayor fue la consecuencia, pero el destino le deparó la rara y trágica grandeza de morir defendiendo a bala el mamarracho anacrónico del derecho burgués, defendiendo una Corte Suprema de Justicia que lo había repudiado y había de legitimar a sus asesinos, defendiendo un Congreso miserable que lo había declarado ilegítimo pero que había de sucumbir complacido ante la voluntad de los usurpadores, defendiendo la voluntad de los partidos de la oposición que habían vendido su alma al fascismo, defendiendo toda la parafernalia apolillada de un sistema de mierda que el se había propuesto aniquilar sin disparar un tiro. El drama ocurrió en Chile, para mal de los chilenos, pero ha de pasar a la historia como algo que nos sucedió sin remedio a todos los hombres de este tiempo, que se quedó en nuestras vidas para siempre."* MÁRQUEZ, Gabriel García. *La verdadera muerte de un presidente*. In: *Obra Periodística 4: por la libre (1974-1995)*. Disponível em: <www.chilevive.cl>. Acesso em: 08 set. 2006.

primeiros tempos da ditadura, foi essencial no desmantelamento de qualquer tipo de resistência popular que pudesse começar a se delinear. O General Pinochet assumiu a presidência com amplo apoio dos Estados Unidos, dos industriais, dos latifundiários e mesmo dos setores médios urbanos chilenos. Economicamente, o Chile voltou a seguir os preceitos liberais, sob orientação do capitalismo mundial. Superexploração dos trabalhadores, redução dos salários, privatizações, indenizações às multinacionais e subordinação ao capital externo marcaram todo o período autoritário. Santiago do Chile tornou-se uma das cidades mais poluídas do mundo. O relativo crescimento econômico dos anos 70 colaborou para a legitimação do regime, formalizada com a Constituição de 1980²⁴⁰. Em meados dos anos 80, porém, a recessão enfrentada pelo governo e o aumento da pressão internacional pelo respeito aos direitos humanos conferiram força aos movimentos internos de luta pela democracia. Em 1988, quando da realização do plebiscito previsto constitucionalmente, uma apertada maioria de chilenos se opôs ao regime, e no final do ano seguinte eleições presidenciais livres passaram o governo ao primeiro governante civil em 17 anos, Patricio Aylwin²⁴¹.

²⁴⁰ Também a aproximação com a Inglaterra, durante a Guerra das Malvinas, conferiu popularidade a Pinochet. “A nós, chilenos, nos agradam os alemães, pelas salsichas, pela cerveja e pelo quepe prussiano, além do passo de ganso que nossos militares adotaram para desfilar; mas, na realidade, procuramos imitar aos ingleses. Nós os admiramos tanto que acreditamos ser os ingleses da América Latina, assim como consideramos que os ingleses são os chilenos da Europa. Na ridícula Guerra das Malvinas (1982), apoiamos os britânicos, a partir do que a primeira-ministra, Margaret Thatcher, se converteu em amiga do alma do sinistro general Pinochet. América Latina nunca nos perdoará semelhante mal passo.” ALLENDE, Isabel, op.cit., p. 60-61. Livre tradução do original: “*A los chilenos nos gustan los alemanes por las salchichas, la cerveza y el casco prusiano, además del paso de ganso que nuestros militares adoptaron para desfilar; pero en realidad procuramos imitar a los ingleses. Los admiramos tanto, que nos creemos los ingleses de América Latina, tal como consideramos que los ingleses son los chilenos de Europa. En la ridícula guerra de las Malvinas (1982), apoyamos a los británicos, a partir de lo cual la primera ministra, Margaret Thatcher, se convirtió en amiga del alma del siniestro general Pinochet. América Latina nunca nos perdonará semejante mal paso.*”

²⁴¹ Em nenhum dos países ditatoriais da América do Sul a mudança do regime militar para um regime civil significou verdadeiramente a implantação da democracia política. Apesar da fachada constitucional, as instituições tinham sua origem na ditadura. Os compromissos internacionais do período foram mantidos, e muitos militares garantiram sua participação orgânica nos novos governos. “A ruptura mais aparente aconteceu na Argentina, onde as juntas militares foram submetidas a julgamento público em 1985 e condenadas à prisão. As testemunhas que conseguiram depor deram conta de uma verdadeira galeria de horrores, inimagináveis até para as mentes mais doentias: os testemunhos foram interrompidos por ordem do presidente Alfonsín (o depoimento de todas as testemunhas iria comprometer praticamente toda a oficialidade em crimes contra a humanidade).” Depois de nove meses de audiências, cinco dos nove ex-comandantes foram condenados, dois deles à prisão perpétua. Em 1990, contudo, todos já estavam em liberdade, devido a indulto do presidente Menem. COGGIOLA, Osvaldo. *Governos Militares na América Latina*. São Paulo: Contexto, 2001. p. 94-96. No Chile, somente após a prisão do ditador Augusto Pinochet em Londres, em 1998, o congresso encontrou fôlego para proceder a uma reforma de certos preceitos constitucionais herdados do regime militar. Em agosto de 2004 os parlamentares aprovaram, finalmente, a

Se as medidas socialistas de Allende estimularam um criminoso regime militar no Chile, é também correto que tal situação encontrou paralelo em muitos países do sul da América, mesmo naqueles que não passaram por experiências rumo ao socialismo. O caso, peculiar ao contexto chileno, mostra-se paradigmático da situação dos países vizinhos durante ao menos duas décadas²⁴². De outra parte, sabe-se que o governo da Unidade Popular foi abatido inclusive por significar uma “ameaça comunista” não só ao seu país, mas a toda região. O fracasso da tentativa de estabelecer um caminho democrático, legal e pacífico ao socialismo no Chile fortaleceu mais do que se poderia prever as demais ditaduras do Cone Sul. As repercussões sentem-se ainda no século XXI, aproximando, inevitavelmente, os principais dilemas políticos nacionais.

2.2. Uma desequilibrada união de Poderes

Embora as primeiras assembleias parlamentares tenham se esboçado ainda no século XIII, a instituição ganhou destaque apenas no século XVIII²⁴³. Montesquieu²⁴⁴ foi um dos teóricos modernos que mais contribuiu para essa

submissão das Forças Armadas ao poder do presidente da república, que agora pode destituir os comandantes militares. Na ocasião, foi eliminada também a figura do senador vitalício, cargo ocupado por “componentes conservadores e destituídos da legitimidade do voto da cidadania”. OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. Democracia: passado e presente: como as democracias incorporam temas vindos de regimes autoritários. *Nossa América*, São Paulo, n. 22, p. 41, 2005.

²⁴² O combate à resistência, inclusive, foi motivo de cooperação entre os governos ditatoriais. A *Operação Condor* coordenou a troca de informações e as ações conjuntas dos serviços policiais nacionais em busca de perseguidos políticos. Sobre o assunto, veja CALLONI, Stella. *Operación Condor: pacto criminal*. México: La Jornada, 2001 e DINGES, John. *Os Anos do Condor: uma década de terrorismo internacional no Cone Sul*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

²⁴³ O parlamento, visto sob o prisma do princípio da representatividade, parece não ser tão antigo quanto o regime democrático, se considerado o advento da democracia direta grega. Da mesma forma, não depende dele para existir. De fato, a Inglaterra do final da Idade Média já organizava seus corpos legislativos – reis, lordes e comuns. A primeira assembleia comparável ao atual parlamento reuniu-se em 1265 e consolidou-se na monarquia. Em 1689, durante o reinado de Eduardo III, a Declaração de Direitos retirou grande parte do poder da Câmara dos Lordes e deixou a coroa sem autoridade para legislar, conferindo à Câmara dos Comuns importantes funções: nomear o primeiro ministro, fiscalizar os atos do rei, convocar o exército, aprovar os impostos e elaborar as leis. No entanto, a representatividade do parlamento era limitada pelo voto censitário. A teologia política de Santo Agostinho, para a qual só Deus legitima o poder terrestre, não ofereceu muito espaço para manifestações sobre o poder do povo. Nos séculos XVI e XVII, algumas instituições parlamentares surgidas na Idade Média cederam lugar à monarquia *nacional* e *moderna* nascente. O modelo do parlamento britânico, que se manteve forte frente ao poder real, e importantes movimentos, como o Iluminismo, a Independência Americana e a Revolução Francesa, lançaram as bases para uma revitalização das câmaras representativas a partir do final dos anos 1700. Elas começaram a

situação, sobretudo com a publicação da obra *O Espírito das Leis*, em 1748²⁴⁵. Ao analisar as leis que conformam a liberdade política em relação à Constituição, o pensador francês afirma que a liberdade política só se encontra nos governos moderados nos quais não há abuso do poder²⁴⁶. Para isso, “é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder”²⁴⁷. Assim, define três espécies de poder em um Estado, que devem ser exercidos por pessoas diferentes: o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder de Julgar²⁴⁸. Com isso, Montesquieu não respalda intencionalmente a democracia – pelo contrário, mostra-se favorável à aristocracia. Mas afirma a indispensabilidade de um parlamento, controlado e controlador dos demais poderes, para a consecução da liberdade política.

Não é nessa lógica, todavia, que se inserem as incipientes democracias sul-americanas. Ancorada no sistema presidencialista, a rotina política dos países da região não oferece um grande espaço à atuação dos Poderes Legislativos. Mesmo sua função de legislar é cada vez mais limitada, a exemplo da

concentrar o debate político e a ser palco de decisões significativas, embora não se encontrassem inseridas em regimes democráticos. Florença, mesmo não sendo uma democracia plena no século XIII, passou por diversas revoluções que conduziram seu sistema político no caminho da representatividade. A cidade, que pode ser considerada o primeiro Estado no sentido moderno do termo, contou desde sua conformação com assembleias representativas dos diversos segmentos sociais. Veja KELSEN, Hans. *La Teoria dello Stato in Dante*. Bologna: Massimiliano Boni, 1974. p. 7-20. Para um aprofundamento na história das instituições parlamentares, veja GOYARD-FABRE, Simone. *O Que é Democracia?* São Paulo: Martins Fontes, 2003; BARBERA, Augusto, op. cit., p. 9-22 e MASTROPAOLO, Alfio; VERZICHELLI, Luca, op. cit., p. 3-43.

²⁴⁴ Charles de Secondat, Barão de Brède e de Montesquieu, nasceu no castelo da Brède em 1689 e morreu em Paris em 1755. Na sua vida pública, desempenhou as funções de conselheiro e, posteriormente, de Presidente do Parlamento de Bordeaux. Viveu em diversos países da Europa, principalmente na Inglaterra, onde pôde estudar o sistema político deste país. Após uma longa permanência em Paris, retornou ao seu castelo para se dedicar, em vinte anos de constante trabalho, a escrever uma das principais obras-primas da ciência política moderna, “*L'Esprit des lois*”, publicada em 1748. Sobre Montesquieu e seu pensamento político, veja COTTA, Sergio. *Montesquieu*. Roma: Laterza, 1995; JUPPE, Alain. *Montesquieu: le moderne*. Paris: Perin Grasset, 1999 e ALTHUSSER, Louis. *Montesquieu, la politique et l'histoire*. Paris: PUF, 1959.

²⁴⁵ Antes de Montesquieu, Marsílio de Pádua, na Idade Média, já havia desenhado os contornos de uma teoria da soberania popular. Veja STREFLING, Sérgio Ricardo. *Igreja e Poder: plenitude do poder e soberania popular em Marsílio de Pádua*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002 e ULLMANN, Walter. *Principi di Governo e Politica nel Medioevo*. 2. ed. Bologna: Il Mulino, 1982.

²⁴⁶ MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 166. No livro décimo segundo, Montesquieu trata das leis que formam a liberdade política em sua relação com o cidadão, argumentando que não basta Constituição e cidadãos livres ou de direito ou de fato.

²⁴⁷ Ibid., p. 166.

²⁴⁸ Logo nas primeiras linhas, Montesquieu conceitua leis como “as relações necessárias que derivam da natureza das coisas; e, neste sentido, todos os seres têm suas leis”. Ibid., p. 11. Da constatação de que todas as coisas são governadas por leis, e não por “cega fatalidade”, parece derivar a noção de um poder de legislar. Veja BOBBIO, Norberto. *A Teoria das Formas de Governo*. 10. ed. Brasília: UnB, 1997. p. 127-138.

efêmera e abstrata capacidade de controlar os atos executivos²⁴⁹. O equilíbrio e a interdependência autônoma entre os Poderes do Estado, propalados no Iluminismo, restam, por vezes, prejudicados no jogo democrático contemporâneo da América do Sul. Como em outros casos, as razões desse fenômeno comum às nações somente podem ser compreendidas a partir de um exame comparado e da análise de peculiaridades locais. Aparentemente, não se pode subestimar a influência dessa situação nos graus de funcionalidade do Parlamento Andino e do Parlamento do MERCOSUL.

2.2.1. *Vazios parlamentares na América do Sul*

O parlamentarismo é a forma predominante nas democracias do início do século XXI. Tal sistema assenta-se na idéia de uma só expressão da vontade popular, que originará, simultaneamente, os Poderes Legislativo e Executivo. Por meio de sufrágio universal, é eleita a assembléia legislativa, que, por sua vez, designa o primeiro-ministro. Este nomeia seus ministros, em geral entre os parlamentares. Os estreitos laços entre os Poderes forjam um certo equilíbrio, no qual um órgão é politicamente responsável perante o outro. Inglaterra, Espanha e Alemanha estão entre os Estados que adotam o parlamentarismo²⁵⁰. O sistema presidencialista, diferentemente, apresenta uma estrutura dual: são separadas as eleições legislativas e presidenciais. Há uma clara divisão entre os Poderes Executivo e Legislativo, um não derivando do outro, e é flagrante a personificação do poder na figura do presidente, “um primeiro sobre desiguais”²⁵¹. Os Estados Unidos e os países da América Latina são exemplos clássicos do presidencialismo.

Alguns países, contudo, vêm desafiando os modelos tradicionais. Na tentativa de adaptar o sistema à realidade nacional, inserem nele pequenas modificações, o que origina os chamados sistemas mistos. Os cidadãos de Israel,

²⁴⁹ Sobre o assunto, veja LLANOS, Mariana e MUSTAPIC, Ana Maria (Orgs). *Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

²⁵⁰ Veja CRUZ, Paulo Márcio. *Parlamentarismo em Estados Contemporâneos: os modelos da Inglaterra, Portugal, França e Alemanha*. 2. ed. Itajaí: UNIVALI, 2003 e FERNANDES, António José. *Os Sistemas Político-constitucionais Português e Espanhol: análise comparativa*. Lisboa: Europa, [1990?].

²⁵¹ PRAT, Aguilera de; MARTÍNEZ, Rafael. *Sistemas de Gobierno, Partidos y Territorio*. Madrid: Tecnos, 2000. p. 74.

por exemplo, elegem diretamente o parlamento e o primeiro-ministro, mas ambos os Poderes continuam vinculados. Surge, assim, o semiparlamentarismo, que representa “uma tentativa de conjugar a eleição direta do titular do Executivo com o multipartidarismo, fomentando o reagrupamento partidário e a configuração de maiorias estáveis”²⁵². O sistema semipresidencialista, por sua vez, também pressupõe eleições diretas tanto para o Executivo como para o Legislativo, mas concede amplos poderes constitucionais ao presidente. Finlândia, França, Polônia, Portugal e Romênia adotam esse sistema. Dentre as diferenças essenciais entre os regimes semiparlamentarista e semipresidencialista, podem ser citadas: a) separação entre chefe de Estado e chefe de governo no primeiro caso, e coincidência no segundo; b) possibilidade de dissolução do parlamento pelo primeiro-ministro e de destituição deste pelo parlamento, no primeiro caso, e possibilidade unilateral do presidente dissolver o parlamento, no segundo caso²⁵³.

Tabela 4 – Os principais sistemas de governo²⁵⁴

Características	P	SP	PAR	SPAR
Eleição direta do chefe de Estado	X	X		
Distinção entre chefe de Estado e chefe de governo		X	X	X
Identificação entre chefe de Estado e chefe de governo	X			
Chefe de Estado com amplos poderes políticos	X	X		
Chefe de governo eleito pelo chefe de Estado		X		
Eleição direta do chefe de governo				X
Chefe de governo dependente da confiança parlamentar		X	X	X
Existência de conselho de ministros		X	X	X
Distinção entre as competências dos chefes de Estado e de governo		X		
Chefe de governo censurável pelo parlamento		X	X	X

²⁵² Ibid., p. 165. Livre tradução do original: “*El semiparlamentarismo es un intento de conjugar la elección directa del titular del ejecutivo con el multipartidarismo fomentando el reagrupamiento partidario y la configuración de mayorías estables*”.

²⁵³ A literatura menciona também outros sistemas mistos, tais como os sistemas quase-semipresidencialistas de proeminência parlamentar ou presidencial, e o sistema parlamentarista de Executivo quase-dual. Estes, no entanto, parecem se referir mais a variações do presidencialismo e do parlamentarismo do que a regimes autônomos de governo.

²⁵⁴ Fonte: PRAT, Aguilera de; MARTÍNEZ, Rafael, op. cit., p. 78. (P – presidencialismo; SP – semipresidencialismo; PAR – parlamentarismo; SPAR – semiparlamentarismo.)

Censura do governo implica dissolução parlamentar				X
Eleição direta do parlamento	X	X	X	X
Governo com capacidade legislativa		X	X	X
Chefe de Estado com poder de dissolução parlamentar		X		
Chefe de governo com poder de dissolução parlamentar			X	X
Dissolução do parlamento implica dissolução do governo			X	X

Nos Estados da América do Sul, o presidencialismo adquiriu contornos bastante similares e particulares, sobretudo no tocante às vantagens constitucionais do Executivo sobre o Legislativo²⁵⁵. Somente os presidentes de Bolívia, Paraguai, Chile e Venezuela não contam com a prerrogativa de emitir decretos com força de lei, mas o congresso pode delegá-los esse poder. Na maioria dos países da região, a proposta do Executivo pode ser encaminhada ao Legislativo com pedido de urgência²⁵⁶, o que faz com que aquele determine o ritmo da apreciação de suas proposições. Ademais, todos os países conferem ao presidente o monopólio da iniciativa legislativa orçamentária e administrativa, e a grande maioria deles restringe a capacidade do congresso de legislar sobre matérias tributárias e financeiras²⁵⁷. Isso permite ao Executivo a dosagem, de acordo com

²⁵⁵ Tullo VIGEVANI e Marcelo Fernandes de OLIVEIRA apontam dois motivos para a adoção do presidencialismo pelos países latino-americanos: a influência da revolução norte-americana de 1776 e a herança dos líderes caudilhistas no processo de independência política das colônias espanholas. Segundo os autores, o populismo do século XX acabou confirmando essa escolha, que se adaptou sem dificuldades aos regimes autoritários que governaram essas nações. América Latina: vulnerabilidade social e instabilidade democrática. In: DUPAS, Gilberto (Org.). *América Latina no Início do Século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2005. p. 229. Especialmente no Brasil, as origens da república, proclamada em 15 de novembro de 1889, e, portanto, do presidencialismo, têm estreita ligação com a doutrina positivista, que alcançou grande repercussão entre os republicanos brasileiros (notadamente Benjamin Constant, Demétrio Ribeiro, Miguel Lemos e Teixeira Mendes). Entre suas principais realizações, estão a bandeira, os feriados nacionais, a modificação do estilo da correspondência oficial, a separação entre Igreja e Estado, a reforma educacional de Constant e a adoção do sistema presidencialista de governo a partir da Constituição de 1891. Esse último aspecto baseou-se na “ditadura republicana” defendida por Comte – um sistema a um só tempo conservador e progressista, muito distinto do regime parlamentar, que, por servir às monarquias, demonstrava-se incompatível com a “inevitável marcha para o progresso das sociedades”. FRAGALE FILHO, Roberto da Silva. *A Aventura Política Positivista: um projeto republicano*. São Paulo: LTr, 1998. p. 43-44. Sobre o positivismo, veja a nota 144 do capítulo 1.

²⁵⁶ Essa situação apresenta-se em Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai. Esse e outros dados referentes aos sistemas de governo e aos sistemas eleitorais apresentados nas seções 2.2 e 2.3 desse capítulo têm como fonte as pesquisas de ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano, op. cit.

²⁵⁷ Somente a Argentina não confere tal prerrogativa ao presidente.

seus interesses, da espécie e da profundidade das proposições sobre políticas públicas cruciais.

Em tese, “a dispersão de poderes de agenda e de veto entre os atores – cidadãos, representantes, burocratas – é conducente à ampliação dos graus de representatividade e de *accountability* horizontal e vertical”²⁵⁸. Embora não se verifique essa dispersão na relação Executivo-Legislativo, alguns elementos da estrutura interna dos Poderes Legislativos parecem favorecer tal fluxo. Grande parte dos Estados sul-americanos apresentam uma organização bicameral da assembléia legislativa. Dos três Estados unicamerais²⁵⁹, os casos de Peru e Venezuela parecem demonstrar uma clara tentativa de concentrar poderes no Executivo. Com relação às competências, prevalece o bicameralismo simétrico, ainda que haja, em geral, algumas prerrogativas próprias da câmara dos deputados e do senado²⁶⁰. A composição partidária das comissões legislativas, por sua vez, é, em geral, proporcional à distribuição dos assentos no plenário.

A possibilidade de que duas forças políticas opostas venham a conduzir, simultaneamente, a presidência da república e o congresso nacional – isto é, a probabilidade de governos minoritários – torna o presidencialismo um sistema bastante sujeito a sérios impasses institucionais. O próprio exercício do impedimento do presidente, na América do Sul, decorre mais da falta de uma maioria governista consolidada no congresso do que da verdadeira preocupação em poupar os cidadãos de uma má-administração dos recursos públicos²⁶¹. De outra parte, a rigidez do sistema no tocante à duração dos mandatos impede mudanças conjunturais a fim de evitar crises de legitimidade. A personificação do poder na imagem do presidente também não contribui para o fortalecimento das instituições democráticas e dos partidos. Ocorre que esses efeitos revelam-se, muitas vezes, não exclusivos do sistema presidencialista, surgindo também no parlamentarismo ou em decorrência das condições políticas postas em um certo momento histórico²⁶².

²⁵⁸ ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano, op. cit., p. 84. *Accountability* horizontal refere-se ao controle mútuo realizado entre os Poderes, enquanto *accountability* vertical consiste na fiscalização do governo realizada pelos cidadãos.

²⁵⁹ Equador, Peru e Venezuela.

²⁶⁰ O Chile pode ser considerado uma exceção, apresentando bicameralismo assimétrico em favor do senado.

²⁶¹ A constituição venezuelana é a única no subcontinente a conferir a prerrogativa da destituição presidencial ao povo, em detrimento do congresso, após o cumprimento de metade do mandato e mediante um certo número de assinaturas.

²⁶² “Um parlamentarismo com eleições diretas para a Presidência ou com voto distrital poderá ter os efeitos inversos aos declarados ou almejados, aproximando-se da prática presidencialista criticada e

Mais do que características nefastas do presidencialismo, certos fatores derivam da própria fragmentação do parlamento, que pode ocorrer em qualquer sistema, ou da complexidade da agenda pública, sobretudo em períodos de recessão ou estagnação econômica²⁶³. O objetivo político primordial dos países sul-americanos deve residir, assim, não na implementação do parlamentarismo, mas na descoberta das condições que favorecem a aproximação entre poder e sociedade, mesmo no sistema presidencialista²⁶⁴.

A democracia na América do Sul surge como um regime imperfeito, “degradado”, mas que não corre mais perigo em curto e médio prazos²⁶⁵. As elites esforçam-se por manter um certo grau de estabilidade que permita a contínua inserção dos negócios nacionais no mercado internacional. Seguem essa lógica as tentativas de aproximação entre Executivo e Legislativo, que buscam evitar a temida falta de governabilidade. O chamado “presidencialismo de coalizão” consiste em um dos meios facilitadores da cooperação entre os Poderes bastante difundido na região²⁶⁶. Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia e Uruguai destacam-se por praticar de forma bastante consolidada a montagem de governos majoritários com partidos coligados, sobretudo por meio de negociação de postos ministeriais.

2.2.2. O sistema brasileiro de coalizão e os altos custos da estabilidade

condenada.” CARRION, Eduardo. *Apostamentos de Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 77.

²⁶³ ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano, op. cit., p. 58.

²⁶⁴ CARRION, Eduardo. *Estado, Partidos e Movimentos Sociais*. Porto Alegre: EDIPAZ, 1985. p. 25. A título de ilustração sobre o cuidado necessário ao tratar das vantagens do sistema parlamentarista, afirma o autor que nem sempre o parlamento desempenha seu papel originário de controle sobre um Poder Executivo centralizador ou de garantidor das normas constitucionais. Pouco antes da ditadura militar, o Poder Legislativo no Brasil mostrava-se um reduto conservador diante de um Executivo populista. Isso porque a modalidade brasileira de representação proporcional para a Câmara dos Deputados fazia com que estados mais populosos, e, geralmente, mais urbanizados e industrializados, fossem invariavelmente sub-representados, enquanto que os estados mais rurais e atrasados fossem sempre sobre-representados. “Tudo isso sem considerar o predomínio, na época, do eleitorado rural e do controle do voto rural pelas oligarquias agrárias através do fenômeno do ‘coronelismo’”. Logo, a adoção do parlamentarismo significou uma solução claramente conservadora diante da crise política provocada pela renúncia do presidente Jânio Quadros em 1961. Ibid., p. 28.

²⁶⁵ DABÊNE, Olivier, *Amérique latine, la démocratie dégradée*, op. cit., p. 13.

²⁶⁶ No período compreendido entre 1989 e 2002, Bolívia, Brasil, Chile e Venezuela somente possuíram gabinetes de coalizão. Argentina, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai chegaram a contar com alguns gabinetes unipartidários, mas, mesmo assim, o número de gabinetes coligados foi maior nesses países. Ressalte-se que a mudança de gabinete leva em consideração a assunção de um novo presidente ou uma alteração na composição ministerial que altera também a participação dos partidos no Executivo. ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano, op. cit., p. 78.

O Brasil demonstra um histórico de passagem de um presidencialismo de facções, entre 1946 e 1964, a um sistema de coalizão racionalizado, a partir de 1988. Com a constatação de que o sistema presidencialista e o método proporcional de listas abertas para as eleições dos deputados²⁶⁷ mantêm-se nos dois períodos, é preciso encontrar outro fator para explicar a mudança nas relações entre Executivo e Legislativo. Relativamente ao momento atual, o intervalo de democracia anterior ao golpe de 1964 foi caracterizado por uma maior autonomia dos deputados frente ao presidente. Ao que tudo indica,

no período 1946-1964, o principal recurso para a compra de apoio foi a utilização estratégica da patronagem, recurso que, embora garantisse alguma cooperação parlamentar por parte de deputados estranhos à coalizão formal de apoio, criava constrangimentos no seio dos partidos originariamente responsáveis pela realização da agenda presidencial na Câmara. Por conta disso, e pelo fato de ter a Constituição de 1946 preservado importantes prerrogativas decisórias em prol do Legislativo, a agenda política do período pode ser considerada como agenda compartilhada. Em contraposição, o período atual expressa enorme supremacia do Poder Executivo, quer vista pela capacidade decisória deste Poder *vis-à-vis* o Legislativo, quer vista pelo grau de coesão e disciplina dos partidos que formalmente pertencem à coalizão de apoio presidencial na Câmara²⁶⁸.

Efetivamente, no caso brasileiro, os poderes do presidente não foram suficientemente reduzidos com a abertura democrática pós-ditadura militar²⁶⁹. A possibilidade de editar medidas provisórias, o direito de requerer unilateralmente urgência para a tramitação de seus projetos e o monopólio de emissão de proposições legislativas de cunho financeiro e administrativo estão entre as prerrogativas do Executivo que obstaculizam a existência de um Congresso que sirva como contrapeso às iniciativas governamentais e que não existiam no intervalo

²⁶⁷ Veja o item 2.3.1, a seguir.

²⁶⁸ SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. p. 93. É pertinente a comparação desses dois períodos democráticos, já que eles podem ser considerados únicos no Brasil. Após a proclamação da república, em 1889, o Brasil possuiu governos eleitos pelo voto direto, mas essa democracia formal não escondia o controle dos militares e, posteriormente, da oligarquia cafeeira, que se manteve no poder até a revolução de 1930.

²⁶⁹ “No marco das relações entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo, e, mais precisamente, no âmbito do chamado *processo legislativo* [...], parece que ainda vivemos sob o regime constitucional precedente, não obstante a nova Constituição tenha ampliado, sobremaneira, a competência do Congresso Nacional e reduzido, significativamente, as atribuições legiferantes do Presidente da República.” COELHO, Inocêncio Mártires. *Processo Legislativo: relações entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo na Constituição de 1988*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 28, n. 112, p. 55-56, out./dez. 1991. Grifo no original.

democrático entre 1946 e 1964²⁷⁰. O governo brasileiro é, assim, capaz de ditar o conteúdo, o tempo e o ritmo dos trabalhos no âmbito do Legislativo, que rejeita muito mais suas próprias matérias do que as do Executivo²⁷¹.

Diante desse quadro, emerge a questão de por que os congressistas não buscam retomar para si os poderes transferidos ao Executivo, reduzindo e controlando sua agenda. Duas hipóteses principais apresentam-se. A primeira considera que as listas eleitorais abertas adotadas no Brasil – que conferem mais ênfase à pessoa do que ao partido – estimulam o comportamento paroquial dos deputados com relação ao Executivo. Estes ficam livres para o trabalho de manutenção ou ampliação de sua base eleitoral no distrito. Por outro lado, esse mesmo sistema dificulta o conhecimento dos representantes sobre as preferências de seus eleitores. Pode ser mais conveniente aos deputados demonstrar seu posicionamento sobre temas da agenda pública por meio do presidente, se suas propostas forem minimamente convergentes em termos ideológicos. A transferência de capacidades decisórias ao Executivo faria parte, assim, da tentativa dos parlamentares de facilitar sua busca por um grupo eleitoral mais ou menos definido²⁷².

De um modo ou de outro, é sobre essas bases que se assentam as coalizões governativas no Brasil. Não se trata, portanto, de um instrumento que denota falhas inerentes a certos sistemas de governo ou eleitorais. Ao contrário, as coligações resultam de elementos conjunturais, não estruturais, que determinam a minimização do papel do Poder Legislativo. A convivência dos parlamentares

²⁷⁰ Ibid., p. 32. “Nossa tradição de um Executivo forte e de um Legislativo fraco resulta diretamente daquele dissídio que se enraíza em última análise nas características do nosso Estado desde o Brasil colônia. Assim, o presidencialismo adotado quando da República é antes um prolongamento do que uma ruptura com o parlamentarismo imperial, constituído pelo denominado ‘poder pessoal’ do monarca (lembre-se aqui, por exemplo, das conhecidas palavras de Nabuco de Araújo: ‘O Poder Moderador pode chamar quem quiser para organizar Ministérios; esta pessoa faz as eleições porque há de fazê-lo; esta eleição faz a maioria’). Por isso mesmo, Raul Pilla diria que ‘A Constituição do Império, que se derogou a 15 de novembro de 1889, não era parlamentarista. Se quiséssemos classificá-la de acordo com tal critério, deveríamos dizer que, embora monárquica, era presidencialista, pois os ministros eram livremente nomeados e demitidos pelo Imperador e nada os fazia depender da confiança do Parlamento’.” CARRION, Eduardo. *Estado, Partidos e Movimentos Sociais*, op. cit., p. 26. Para um exame detalhado da histórica ingerência do Poder Executivo no processo legislativo, veja PESSANHA, Charles. O Poder Executivo e o Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras: teoria e prática. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, FAPERJ, 2002. p. 141-185.

²⁷¹ OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *MERCOSUL: atores políticos e grupos de interesse brasileiros*. São Paulo: UNESP, 2003. p. 124.

²⁷² A confirmação desta última hipótese e a refutação da primeira são demonstradas em CARRION, Eduardo. *Estado, Partidos e Movimentos Sociais*, op. cit., p. 31-57.

brasileiros com a concentração das principais decisões no Executivo não parece oferecer um horizonte promissor no sentido de um maior equilíbrio e de controle mútuo entre os Poderes, inclusive em decorrência de um círculo vicioso que se estabelece. De um lado, a atração que a capacidade decisória do Poder Executivo exerce sobre os legisladores acarreta uma fraca institucionalização do congresso. De outro, os congressistas investem pouco no próprio parlamento, pois preferem exercer cargos no Executivo. Esse “processo de encarceramento ou travamento”²⁷³ limita o poder de influência na cena política de que dispõem, em potencial, os Poderes Legislativos.

Questiona-se, portanto, a primazia do fator estabilidade na avaliação da situação política das nações sul-americanas. O presidencialismo de coalizão em tese enseja um sistema mais estável, mas nem por isso mais representativo ou transparente²⁷⁴. O governo Lula, por exemplo, registrou coligações não aceitas por parte dos militantes e do eleitorado fiel às propostas históricas do Partido dos Trabalhadores²⁷⁵, fato que interferiu sensivelmente no processo de reeleição. Com a omissa colaboração do Legislativo, persiste o tradicional abismo entre poder e sociedade.

2.3. Os caminhos do poder

Eleger e ser eleito são instrumentos democráticos consideravelmente recentes. Na democracia direta grega, datada de 2500 anos atrás, os homens livres nascidos em Atenas reuniam-se na ágora e votavam por meio de mãos erguidas, tomando as decisões diretamente por maioria simples entre

²⁷³ SANTOS, Fabiano, op. cit., p. 206.

²⁷⁴ O congresso nacional é uma das instituições brasileiras que menos merece a confiança dos cidadãos, segundo uma pesquisa realizada pela empresa Sensus em outubro de 2001. Apenas 3% e 2% dos entrevistados sinalizaram a câmara dos deputados e o senado, respectivamente, enquanto 24% destacaram as forças armadas, 16% a imprensa, 11% o sistema judiciário, 9% o governo federal e 6% a polícia. AMORIN NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. *A Produção Legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação*. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, FAPERJ, 2002. p. 91.

²⁷⁵ As matérias indicadas para voto pelos líderes do Partido dos Trabalhadores (PT) no congresso foram bastante semelhantes às indicadas pelos líderes do Partido Popular (PP), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e do Partido Liberal (PL). Registraram-se índices de coincidência de 78,8%, 90,4%, 94,2% e 92,3%, respectivamente.

os presentes. Os incumbidos de executar as tarefas eram indicados através de sorteio. Na república romana, o senado era formado por patrícios escolhidos pelos cônsules²⁷⁶. Nem mesmo com a democracia representativa da Idade Moderna o voto popularizou-se: o sufrágio era censitário, reservando o status de eleitor aos cidadãos mais abastados da sociedade²⁷⁷. Na América do Sul, o sufrágio universal masculino foi adotado por todas as repúblicas independentes. O voto das mulheres somente foi permitido em meados do século XX na maioria dos países.

Simbolizando todas as fraquezas do sistema representativo, o voto mostra-se criticável enquanto instrumento democrático legítimo. Não há dúvida, contudo, que o ritual eleitoral contribui para uma estabilidade democrática mínima, estimula o debate político e institui uma perspectiva de participação ativa do cidadão, ainda que limitada. Com o voto, o eleitor deve pensar no conjunto da comunidade na qual se insere. “O ser social torna-se um outro (o cidadão), sem deixar, no entanto, de pertencer ao mundo e sem abandonar todos os estigmas de sua condição social.”²⁷⁸ O sistema eleitoral, se duvidoso enquanto mecanismo de conversão das preferências da população em mandatos políticos, exerce notável influxo sobre a cidadania, o sistema de governo e a organização partidária²⁷⁹, daí a importância de sua consideração para uma análise dos parlamentos regionais.

2.3.1. Métodos eleitorais como termômetros da democracia

O sistema majoritário de representação, ou distrital, é o mais antigo, consistindo na repartição do território em tantas circunscrições eleitorais quantos são

²⁷⁶ Veja DAL RI JR, Arno. *Evolução Histórica e Fundamentos Político-jurídicos da Cidadania*. In: DAL RI JR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de (Orgs.). *Cidadania e Nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais e globais*. 2. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2003. p. 25-84.

²⁷⁷ Na França, entre 1815 e 1848, o voto estava restrito a 250 mil eleitores, correspondentes a 1% da população da época. Assim, “o candidato conhecia individualmente seus eleitores (e suas necessidades). Ele compartilhava com eles o mesmo modo de vida (privilegiado)”. Isso explica a fraca intensidade da disputa eleitoral e a falta de tonalidade ideológica que se verificavam freqüentemente no período. DÉLOYE, Yves. *Sociologia Histórica do Político*. Bauru: EDUSC, 1999. p. 132.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 143.

²⁷⁹ “Para alguns autores, um sistema eleitoral determinaria um sistema partidário que, por sua vez, condicionaria a natureza do regime político. O caráter unívoco da análise é flagrante, cabendo lembrar que o sistema eleitoral é não apenas um dos elementos do regime político, como também uma resultante do mesmo. Entretanto, esta concepção tem o mérito de ressaltar, em que pese seu equivocado unilateralismo, as repercussões que um determinado sistema eleitoral pode ter sobre o sistema partidário.” CARRION, Eduardo. *Estado, Partidos e Movimentos Sociais*, op. cit., p. 31.

as cadeiras a preencher. Caso o ordenamento adote um só turno, o candidato eleito é o que obtiver o maior número de votos – maioria simples ou relativa. No caso de dois turnos, o candidato eleito no primeiro turno é que obtiver mais da metade dos votos – maioria absoluta. Se isso não acontecer, os dois candidatos mais votados disputam o segundo turno, sendo eleita a pessoa que conseguir o maior número de votos – maioria simples ou relativa. Dentre as características do sistema majoritário, citam-se a produção de governos estáveis, a diminuição no número de partidos, a simplicidade da determinação dos eleitos e a aproximação do eleitor com o candidato. Ocorre que esse mecanismo pode se mostrar pouco representativo, tendo-se em vista a possibilidade de que o partido com maior número de votos não ocupe a maioria das cadeiras no parlamento²⁸⁰. Além disso, a criação de distritos eleitorais pode estimular localismos exacerbados, ao mesmo tempo em que não permite que correntes de opinião minoritárias cheguem ao poder.

Na tentativa de que nenhum voto fosse descartado, surgiu o sistema de representação proporcional. De acordo com esse instrumento, os mandatos a preencher são repartidos entre as listas disputantes proporcionalmente ao número de votos que hajam obtido. Desse modo, as minorias têm possibilidade de representação segundo sua força quantitativa e estimula-se a pluralidade partidária. Mas essa mesma multiplicidade de forças políticas pode engendrar a fraqueza dos partidos e a instabilidade do governo, inclusive por encorajar a formação de coalizões. A idéia da representação de grupos minoritários pode ser ilusória, caso se considere que a decisão final ocorre sempre de forma majoritária. “A maioria é o princípio da decisão, a proporcionalidade, o da eleição.”²⁸¹ De outra parte, são complexas as técnicas de contagem e distribuição dos votos, dificultando a compreensão do processo eleitoral por parte do eleitor.

Os sistemas eleitorais dos países da América do Sul apresentam disjunções relevantes. No tocante ao Poder Executivo, as nações dividem-se entre as que admitem a reeleição²⁸² ou a recusam²⁸³ e entre as que regulam a realização

²⁸⁰ Em 1951, nas eleições gerais da Inglaterra para a renovação do parlamento, o Partido Trabalhista atingiu, ao todo, 13 milhões e novecentos mil votos, elegendo 295 deputados. O Partido Conservador, por sua vez, logrou duzentos mil votos a menos, e elegeu 320 deputados, correspondentes às 320 circunscrições de onde emergiram vitoriosos. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 249.

²⁸¹ Ibid., p. 252.

²⁸² Argentina, Brasil, Paraguai, Venezuela.

²⁸³ Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai.

de escolha partidária prévia do candidato²⁸⁴ e as que não a exigem²⁸⁵. Os mandatos são de 4, 5 ou 6 anos²⁸⁶. A maioria dos países escolhe o presidente, governador – nos Estados federais – ou prefeito por maioria absoluta dos votos²⁸⁷. As eleições executivas, em geral, coincidem com as eleições legislativas nacionais²⁸⁸, mas não com eleições subnacionais²⁸⁹.

Em tese, a realização de eleições primárias para a definição dos candidatos permite uma maior inclusividade, ao menos dos militantes, no sistema partidário, ocasionando um acréscimo no número de pessoas com algum poder na decisão das alternativas colocadas à disposição²⁹⁰. De outra parte, a separação temporal dos períodos eleitorais dos diferentes cargos permitiria uma avaliação popular explícita do governo. Tal situação ampliaria também o nível de representatividade do sistema, mas poderia ensejar uma certa dose de instabilidade. A reeleição, por sua vez, oferece pontos de partida diferentes aos candidatos que estavam no governo e aos que não estavam. Do mesmo modo que esse fator pode estimular um controle cidadão das ações executivas realizadas, ele disponibiliza, na prática, as vantagens midiáticas e o prestígio do aparato estatal a apenas uma das partes.

²⁸⁴ Argentina, Bolívia, Colômbia, Paraguai e Uruguai realizam eleições internas abertas.

²⁸⁵ Brasil, Chile, Equador, Peru e Venezuela.

²⁸⁶ Argentina, Brasil e Colômbia no primeiro caso, Bolívia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai no segundo caso e Chile e Venezuela no último caso.

²⁸⁷ Nessa situação encontram-se Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai. Na Argentina, a eleição é definida no segundo turno, se nenhum candidato alcança 45% dos votos válidos. Na Bolívia, a decisão ocorre no segundo turno, no congresso, entre os dois candidatos mais votados. No Paraguai e na Venezuela a fórmula decisória é a pluralidade. Segundo essa regra, o candidato vencedor deve receber mais votos do que qualquer um de seus oponentes, sendo desnecessário que chegue a 50% do total. Ou seja, se um candidato recebe 30% dos votos, um segundo candidato também recebe 30% e um terceiro recebe 40%, o terceiro candidato tem pluralidade de votos e vence a eleição.

²⁸⁸ Somente no Chile, na Colômbia e na Venezuela não há sobreposição de pleitos.

²⁸⁹ Apenas no Brasil – parcialmente – e no Paraguai ambas as eleições são no mesmo período.

²⁹⁰ ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano, op. cit., p. 36. A afirmação pode ser adequadamente ilustrada com o caso paraguaio: “nos partidos grandes (Colorado e Liberal), e sobretudo no partido do governo, as internas partidárias são tão ou mais importantes que as nacionais, pois existe uma fidelidade partidária muito grande, e o candidato eleito pelo Partido Colorado recebe nas eleições nacionais um grande respaldo de seus filiados. O partido oficial tem hoje um milhão de filiados sobre dois milhões de habilitados a votar nas eleições nacionais. Ganhar as internas é praticamente assegurar uma vitória nas nacionais”. ESCUDERO, Enrique Riera. Os Casos do Brasil, Uruguai e Paraguai. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. *A Agenda Política e Institucional do Mercosul: aportes para a integração regional*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1997. p. 37. Livre tradução do original: “*En los partidos grandes (Colorado y Liberal), y sobre todo en el partido de gobierno, las internas partidarias son tan o más importantes que las nacionales, pues existe una fidelidad partidaria muy grande y el candidato elegido por el Partido Colorado, recibe en las elecciones nacionales un gran respaldo de sus afiliados. El partido oficialista tiene hoy un millón de afiliados sobre dos millones de habilitados para votar en las elecciones nacionales. Ganar las internas es prácticamente asegurar una victoria en las nacionales.*”

Com relação às eleições legislativas, a maior parte das câmaras baixas ou únicas adota o sistema de representação proporcional de listas abertas²⁹¹. Para o senado, Argentina, Bolívia, Brasil e Chile adotam o método majoritário, enquanto Colômbia, Paraguai e Uruguai empregam o sistema proporcional. Na Colômbia e na Venezuela, há reserva de cadeiras para grupos étnicos e minorias políticas, o que se aplica sobretudo aos povos indígenas²⁹². A maioria dos países permite reeleição dos parlamentares²⁹³.

Embora algumas mudanças recentes, como a diminuição do número de congressistas e a supressão do senado, estimulem a concentração de poder na América do Sul, os sistemas eleitorais da região favorecem, historicamente, sua dispersão. A representação proporcional e o bicameralismo, por exemplo, estimulam uma fragmentação que projeta suas conseqüências nos mais diversos setores. A fragilidade dos sistemas partidários e a sobreposição da economia à política estão entre elas. Ao mesmo tempo, a representatividade pode ser favorecida, como demonstra o caso uruguaio. É preciso, então, encontrar meios de reforço das instituições políticas e da democracia alternativos – quiçá contrários – à concentração do poder.

2.3.2. Os limites democráticos na vitória da Frente Ampla no Uruguai

²⁹¹ Bolívia e Venezuela adotam o sistema misto de correção, com mais de 60% em distritos uninominais. No Chile vigora o sistema majoritário com correção proporcional. É preciso esclarecer que o sistema proporcional enseja o escrutínio de lista, ou seja, cada partido organiza e registra a lista de seus candidatos. Caso se empregue o método da lista aberta, no qual se franqueia ao eleitor o voto livre em candidatos de listas diferentes, vencem os candidatos que reunirem, individualmente, a maior soma de votos. Pelo sistema de lista fechada, o eleitor vota em uma lista completa, elegendo sucessivamente os candidatos que a encabeçam. BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 255. O sistema de lista fechada é uma das modificações propostas pelo projeto de lei 2679/03, que busca promover uma reforma política no Brasil. Também os projetos de lei 1712/03 e 5268/01 e as propostas de emenda constitucional 3/99 e 446/05 trazem dispositivos sobre o assunto. Para um panorama dos principais tópicos dessa polêmica reforma, veja TEIXEIRA, Rodolfo Marcílio. Reforma Política: a falta de conscientização. *Ciência Hoje*, v. 35, n. 210, p. 24-27, nov. 2004; NICOLAU, Jairo. Reforma Política: o que realmente precisa ser discutido? *Ciência Hoje*, vol. 35, n. 210, p. 28-31, nov. 2004; AVRITIZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. São Paulo; Belo Horizonte: PNUD; UFMG, 2006.

²⁹² “O interessante é que nestes dois países a população indígena é percentualmente muito menos expressiva – 2,7% da população na Colômbia e 1,48% na Venezuela – do que na Bolívia, no Peru e no Equador, onde 50,1%, 38,4% e 24,9%, respectivamente, da população é indígena.” ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano, op. cit., p. 47.

²⁹³ Até 2002, a Colômbia não permitia que membros do Legislativo fossem reeleitos. A Venezuela autoriza a reeleição, mas por no máximo dois mandatos consecutivos.

Em 31 de outubro de 2004, o partido-coalizão Frente Ampla – Encontro Progressista – Nova Maioria venceu as eleições presidenciais uruguaias no primeiro turno. Tabaré Vázquez foi o candidato eleito, com 50,4% dos votos. Jorge Larañaga, do Partido Nacional, obteve 34,3% dos votos e Guillermo Stirling, do Partido Colorado, ao qual pertencia o presidente anterior, ficou com 10,4%. O triunfo eleitoral, embora previsível, foi bastante significativo. Internamente, consistiu na primeira vitória presidencial da esquerda²⁹⁴. No plano sul-americano, o resultado deu continuidade à conquista do governo pelas oposições esquerdistas, iniciada com Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil, em outubro de 2002, e Nestor Kirchner na Argentina, em maio de 2003.

A Frente Ampla surgiu em 1971²⁹⁵, para enfrentar a escalada autoritária do governo do *colorado* Jorge Pacheco Areco, que culminou na ditadura militar a partir de 1973²⁹⁶. Com o pacto civil-militar de 1984 e o fim da ditadura, foram restaurados os padrões políticos anteriores, entre eles a práxis do sistema bipartidário, que opõe *blancos* e *colorados* desde a independência uruguia. O governo de transição, do *colorado* Julio Maria Sanguinetti, foi marcado pela busca da governabilidade e do retorno às instituições políticas e sociais do período anterior à ditadura. No tocante ao primeiro aspecto, Sanguinetti conseguir formar uma “coalizão mínima necessária”²⁹⁷, congregando grande parte do seu partido e parcelas do Partido Nacional e da Frente Ampla. Quanto ao segundo tópico, a

²⁹⁴ Mesmo admitindo a complexidade dos termos *direita* e *esquerda* e as variações que sofrem segundo cada cultura política, opta-se por persistir na diferenciação conceitual, com base em BOBBIO, Norberto. *Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política*. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2001.

²⁹⁵ A Frente Ampla congregou diversos movimentos e partidos, entre eles o Movimento pelo Governo do Povo, o Partido Democrata Cristão, o Movimento *Blanco* Popular e Progressista, a Frente Esquerdista de Liberação, o Partido Comunista, o Partido Socialista, o Movimento Herrerista, os Grupos de Ação Unificadora, o Partido Trabalhista Revolucionário e o Movimento Revolucionário Oriental. Tal união foi o resultado de um processo de aproximação e negociações que iniciou em 1929, motivado pela conjuntura internacional fascista e ditatorial. Veja mais informações sobre a história do movimento em: <www.ps.org.uy>. Acesso em: 18 set. 2006.

²⁹⁶ “A explicação para a crise dos anos 70 se expressa através da aparição de discursos de atores antagônicos (em termos de amigo-inimigo) que vão quebrando as bases do consenso pluralista democrático. Esse último processo teve uma dupla natureza de crise estrutural do sistema político democrático, marcado pela confrontação do governo com os setores populares e, simultaneamente, foi uma crise orgânica do Estado e dos partidos tradicionais.” SERNA, Miguel. Rupturas e Fissuras na Cultura Política Democrática Uruguia. In: BAQUERO, Marcello (Org.). *Desafios da Democratização na América Latina: debates sobre cultura política*. Porto Alegre: UFRGS; Canoas: La Salle, 1999. p. 63

²⁹⁷ TRINDADE, Héglio. Eleições presidenciais de 89 no Cone Sul e os desafios da construção democrática. In: TRINDADE, Héglio (Org.). *América Latina: eleições e governabilidade democrática*. Porto Alegre: UFRGS, 1991. p. 20.

inflexibilidade do governo em negociar suas propostas sociais e econômicas, com justificativa na estagnação econômica do período, afastou os sindicatos e outros movimentos populares²⁹⁸. As eleições de 1989 refletiram a situação: o Partido Nacional saiu vitorioso e a Frente Ampla ampliou consideravelmente seu eleitorado, além de ter conquistado a intendência de Montevideu.

Nos anos 90, o Uruguai iniciou uma outra transição: não à democracia, mas à consolidação democrática²⁹⁹. A mudança do panorama político e da conjuntura partidária, com o crescimento gradual e firme da votação da coalizão de esquerda, desafiou a estabilidade das instituições³⁰⁰. Em 1994 e 1999, o Partido Colorado tornou a vencer as eleições presidenciais, mas com uma margem cada vez mais escassa de votos³⁰¹. Em 1996, procedeu-se a uma reforma política que instituiu o segundo turno, a ser levado a cabo caso o candidato majoritário não atinja, no primeiro turno, 50% dos votos mais um. Os partidos tradicionais acreditavam que a reforma impediria uma eventual vitória presidencial da Frente Ampla, ao passo que parcelas da esquerda apoiaram a medida por seus prováveis benefícios estruturais: sem a necessidade da maioria absoluta, havia dificuldades para a legitimação do

²⁹⁸ A aprovação da Lei de Caducidade da Pretensão Punitiva do Estado, em plebiscito realizado em maio de 1989, concorreu para o desgaste do governo. Tal norma decretou a impunidade dos crimes contra os direitos humanos cometidos durante a ditadura militar. Nos últimos anos, contudo, essa lei não impediu a abertura de processos contra ex-dirigentes do tempo da ditadura. O ex-presidente Juan María Bordaberry é um deles, acusado de ter violado a Constituição ao se submeter aos militares por ocasião do golpe de Estado de 27 de junho de 1973. Para uma análise das pesquisas de opinião, que não se confirmaram no resultado oficial do plebiscito, veja SERNA, Miguel. As Maiorias Silenciosas na Redemocratização do Uruguai. In: BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (Orgs.). *A Construção da Democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre: UFRGS; Canoas: La Salle, 1998. p. 148-153.

²⁹⁹ LANZARO, Jorge. Elecciones y Democracia en Uruguay. In: PINTO, Céli Regina; GUERRERO, Hugo (Orgs.). *América Latina: o desafio da democracia nos anos 90*. Porto Alegre: UFRGS; Associação das Universidades do Grupo Montevideo, 1996. p. 63.

³⁰⁰ Para verificar a evolução numérica dos votos, veja <www.ps.org.uy>. Acesso em: 18 set. 2006. O Uruguai é o único país da América Latina onde aumentou, eleição a eleição, o percentual da população que politicamente e eleitoralmente apóia soluções explícitas de centro-esquerda. Essa situação aparentemente verificava-se em outros países também, mas o Uruguai apresentava uma peculiaridade marcante: como o presidente era eleito por maioria simples, a porcentagem eleitoral da Frente Ampla refletia exata e puramente seu peso político. SIERRA, Gerónimo de. Uruguay: cultura política y nuevos escenarios democráticos. In: PINTO, Céli Regina e GUERRERO, Hugo (Orgs.). *América Latina: o desafio da democracia nos anos 90*. Porto Alegre: UFRGS; Associação das Universidades do Grupo Montevideo, 1996. p. 176-177.

³⁰¹ Para uma análise das pesquisas de opinião, que não se confirmaram no resultado oficial das eleições de 1994, veja SERNA, Miguel. Rupturas e Fissuras na Cultura Política Democrática Uruguia. In: BAQUERO, Marcello (Org.). *Desafios da Democratização na América Latina: debates sobre cultura política*. Porto Alegre: UFRGS; Canoas: La Salle, 1999. p. 153-159. A administração municipal de Montevideu e o sucesso da oposição nos sucessivos plebiscitos sobre reformas constitucionais que instituíam privatização de bens públicos estão entre os fatores que contribuíram para o aumento do prestígio da Frente Ampla.

presidente eleito, em termos de apoio cidadão e de condições para a tomada de decisão. As mudanças eleitorais acabaram indo ao encontro do desempenho eleitoral da coalizão esquerdista: alianças com setores de centro-direita garantiram o contínuo aumento dos votos e a vitória no primeiro turno em 2004.

O caso uruguaio pode significar, de uma parte, um importante amadurecimento político. É possível que a América do Sul esteja pronta para lidar com a democracia no seu limite, o que comporta, no contexto da região, a alternância de governos de esquerda e rotações fortes no quadro político. De outra parte, a tradicional manipulação das regras do jogo segundo determinada conjuntura eleitoral enseja, além da concentração de poder, uma baixa confiabilidade nos mecanismos que deveriam zelar estruturalmente pela democracia. Tal quadro indica que novos limites democráticos devem ser estabelecidos para a progressiva maximização do sistema.

2.4. A democracia implícita

Os canais formais da realização democrática não são os únicos parâmetros da vida política das sociedades latino-americanas. Para além das instituições existentes, há todo um conjunto de crenças, ideais, normas e tradições que compõem igualmente o sistema democrático e influenciam as características essenciais de seus aspectos formais, sobretudo em situações tendentes a um retrocesso democrático. A consideração da cultura política³⁰², portanto, mostra-se indispensável à construção de um razoável panorama político sul-americano. A

³⁰² Cultura política designa o conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objeto fenômenos políticos. “Assim, poderemos dizer, a modo de ilustração, que compõe a Cultura política de uma certa sociedade os *conhecimentos*, ou, melhor, sua distribuição entre os indivíduos que a integram, relativos às instituições, à prática política, às forças políticas operantes num determinado contexto; as *tendências* mais ou menos difusas, como, por exemplo, a indiferença, o cinismo, a rigidez, o dogmatismo, ou, ao invés, o sentido de confiança, a adesão, a tolerância para com as forças políticas diversas da própria etc; finalmente, as *normas*, como, por exemplo, o direito-dever dos cidadãos a participar da vida política, a obrigação de aceitar as decisões da maioria, a exclusão ou não do recurso a formas violentas de ação. Não se descurem, por último, a linguagem e os símbolos especificamente políticos, como as bandeiras, as contra-senhadas das várias forças políticas, as palavras de ordem etc.” SANI, Giacomo. Cultura Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). *Dicionário de Política*. 12. ed. vol. 1. Brasília: UnB, 2004. p. 306. Grifos no original.

intenção inicial é trazer à tona uma cultura política de massas, visto que a cultura política das elites³⁰³ confunde-se, diversas vezes, com as práticas legalizadas e os ritos já institucionalizados. Trata-se de extrair o sentido do político não apenas das fontes estatais clássicas, mas de captá-lo das ações e do imaginário dos atores individuais e coletivos que se encontram, em geral, fora da esfera do poder estatal.

A relação entre o sistema de partidos e os movimentos sociais consiste no âmbito cultural que será especialmente abordado. Esse tema costuma incitar disjunções correspondentes à deriva estatista e à deriva civilista. A primeira desconhece ou nega o perfil político e autônomo dos movimentos sociais, subordinando-os aos partidos. A segunda aposta em uma ilusória transformação das relações sociais sem a modificação do Estado, contestando o caráter fundamental da luta pelo poder estatal e, portanto, do partido político³⁰⁴. Aplicando-se essa equação à realidade sul-americana, os desvios parecem ser mais complexos.

2.4.1. Partidos ou movimentos sociais?

O fato de se poder falar em cultura política em termos de macroanálise, em uma ótica global das relações sociais, não indica que ela representa algo homogêneo. “A cultura política de uma dada sociedade é normalmente constituída por um conjunto de *subculturas*, isto é, por um conjunto de atitudes, normas e valores diversos, amiúde em contraste entre si.”³⁰⁵ No caso da América do Sul, é possivelmente no âmbito da cultura política, mais do que no seio das vias democráticas institucionais, que se verificam as maiores disparidades entre

³⁰³ O termo *elite* é utilizado aqui no sentido de classe dirigente, em oposição à classe dirigida. “A primeira, sempre menos numerosa, exerce todas as funções políticas, monopoliza o poder e goza das vantagens que o poder traz consigo, enquanto a segunda, mais numerosa, é dirigida e controlada pela primeira, de maneira ora mais ou menos legal, ora mais ou menos arbitrária e violenta, e supre aquela, pelo menos aparentemente, com meios materiais de subsistência e com o instrumental necessário à vitalidade do organismo político.” MOSCA, Gaetano. *A Classe Dirigente*. In: SOUZA, Amaury de (Org.). *Sociologia Política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1966. p. 51. Veja também PARETO, Vilfredo. *Propriedades dos resíduos e das derivações*. In: RODRIGUES, J. A. *Sociologia*. São Paulo: Ática, 1984. p. 75-111 e MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: UnB, 1980.

³⁰⁴ CARRION, Eduardo. *Estado, Partidos e Movimentos Sociais*, op. cit., p. 94-95.

³⁰⁵ SANI, Giacomo, op. cit., p. 307. Grifo no original.

os países. Por outro lado, um mesmo Estado congrega diferenças marcantes entre as culturas políticas de suas próprias regiões, por vezes mais acentuadas do que a diversidade com relação a outros países. Essas assimetrias nacionais surgem, por exemplo, em decorrência de diferenças lingüísticas, históricas, geográficas, étnicas e econômicas. Sobretudo em zonas de fronteira, é forte a aproximação político-cultural entre comunidades de países vizinhos. Paradoxalmente, portanto, a consideração de um perfil geral da cultura política sul-americana é reforçada e limitada pelas mencionadas particularidades culturais.

De modo geral, pode-se falar em um “desencantamento democrático” na América Latina³⁰⁶. Mostra-se elevado o grau de insatisfação popular com a democracia³⁰⁷, ao mesmo tempo em que aumenta a desconfiança na capacidade das instituições de oferecer respostas eficazes aos problemas sociais. A baixa participação eleitoral e a considerável insegurança com relação à melhor forma de governo, entre outros fatores, demonstram a falta de confiança no frágil sistema democrático delineado³⁰⁸. A instabilidade democrática surge, assim, como uma das características mais salientes da cultura política latino-americana, “na medida em que os latino-americanos não têm aderido duradouramente aos valores básicos que o sistema democrático requer, principalmente de respeito e confiança nas instituições”³⁰⁹. São recíprocas as implicações entre ceticismo político e falta de consolidação democrática.

³⁰⁶ DABÈNE, Olivier. *Amérique latine, la démocratie dégradée*, op. cit., p. 134.

³⁰⁷ Somente 27% dos latino-americanos se dizem suficientemente satisfeitos com o sistema democrático. 48% declaram-se pouco satisfeitos e 20% totalmente insatisfeitos. México, Brasil e Panamá revelam os maiores índices de total insatisfação. Instituto Latinobarômetro. In: Ibid, p. 135. Dados referentes ao ano de 1996.

³⁰⁸ Entre 1990 e 2002, a média de eleitores que exerceram o direito ao voto nos países da América Latina foi de 62,7%, e a média de votos válidos foi de 56,1%, sendo que em somente três Estados o voto não é obrigatório. 43,9% dos latino-americanos não acreditam que a democracia possa solucionar os problemas sociais, e 54,7% apoiariam um governo autoritário que resolvesse os problemas econômicos. Outro índice alarmante refere-se à sub-representação feminina nos cargos eletivos: entre o final da década de 80 e o início dos anos 2000, a média de cadeiras parlamentares ganhas por mulheres variou entre 8% e 15,4%. PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). *A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs*. Santana do Parnaíba, SP: LM&X, 2004. Disponível em: <www.pnud.org.br/pdf/TextoProddal.pdf>. Acesso em: 08 set. 2006. O texto analisa, entre outros elementos, os dados de uma pesquisa de opinião realizada em maio de 2002 e respondida por 19.508 cidadãos de dezoito países latino-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, Venezuela).

³⁰⁹ BAQUERO, Marcello. Partidos e Cultura Política na América Latina: uma combinação de instabilidade política. In: BAQUERO, Marcello (Org.). *Desafios da Democratização na América Latina: debates sobre cultura política*. Porto Alegre: UFRGS; Canoas: La Salle, 1999. p. 27. Veja também BAQUERO, Marcello. A Desconfiança como Fator de Instabilidade Política na América Latina. In:

Aponta-se freqüentemente para uma crise de representatividade dos partidos políticos como uma das causas dessa situação. Concebidas justamente devido à necessidade de organizar a representação democrática, essas organizações parecem, na América do Sul, estar distantes dos anseios comuns do cidadão. O caráter oligárquico prevalente até a década de 30 foi atingido pelos regimes autoritários dos períodos seguintes, quando a excessiva centralização do poder não permitiu aos partidos formar bases materiais de apoio³¹⁰. O enfraquecimento partidário gerado por essa situação persiste ou mesmo acentua-se no início do século XXI, devido ao caráter elitista, distanciado das clivagens sociais, e vinculado à promoção pessoal que se verifica na maioria das organizações partidárias do continente. Poucos são os eleitores filiados³¹¹, e destaca-se uma convergência de atitudes, geralmente negativas, com relação aos partidos.

Tabela 5 - Confiança popular nos partidos políticos³¹²

País	Índice (%)
Argentina	27
Brasil	17
Chile	33
México	40
Paraguai	23
Peru	21
Uruguai	41
Venezuela	16

BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (Orgs.). *A Construção da Democracia na América Latina*: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política. Porto Alegre: UFRGS; Canoas: La Salle, 1998. p. 13-29. Entre 1995 e 2005, considerando todos os países da América Latina, nove presidentes renunciaram ou deixaram o poder antes de completar o mandato. Ademais, em 2002, uma tentativa de golpe falhou na Venezuela, e o presidente reassumiu suas funções em 48 horas. FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). *Informe del Secretario General*. San José: Centro de Publicaciones FLACSO, 2005. p. 15.

³¹⁰ Veja BAQUERO, Marcello. *A Vulnerabilidade dos Partidos Políticos e Crise da Democracia na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS, 2000. p. 79-116 e DABÈNE, Olivier. *Amérique latine, la démocratie dégradée*, op. cit., p. 93-112. Para um panorama histórico do tratamento político-jurídico dos partidos no Brasil, veja MEZZAROBÀ, Orides. *O Partido Político no Brasil*: teoria, história, legislação. Joaçaba, SC: UNOESC, 1995. p. 41-114.

³¹¹ No Brasil, no México e no Chile, 5 em cada 100 pessoas militam em partidos políticos, enquanto na Argentina esse índice decresce para 2 sobre 100. BAQUERO, Marcello. *A Vulnerabilidade dos Partidos Políticos*, op. cit., p. 146.

³¹² Fonte: Instituto Latinobarômetro. In: Ibid, p. 146. Dados referentes ao ano de 1995.

Todos os países da América Latina apresentam sistemas multipartidários. O bipartidarismo foi aos poucos sendo abandonado pelos Estados que o adotavam³¹³. No entanto, mais do que numerosos³¹⁴, os partidos sul-americanos são instáveis. O número e a conformação ideológica dos partidos³¹⁵ e o grau de polarização modificam-se freqüentemente de uma eleição para outra³¹⁶, o que não permite que o sistema partidário contribua para a regularidade da competição política. “O quadro geral é de instabilidade, muitas vezes com o definhamento de partidos tradicionais, sem que novas lealdades partidárias estejam se afirmando.”³¹⁷ Por outro lado, o aumento no número de partidos favorece governos de coalizão, em detrimento de governos majoritários com gabinetes unipartidários. Alguns indicadores, contudo, relativizam o panorama geral de debilidade partidária. Se é alta a volatilidade eleitoral no Brasil, por exemplo, é também correto que ela vem decrescendo nos últimos anos. Caso se considerem os diferentes blocos ideológicos (direita, centro, esquerda), ao invés dos partidos, o comportamento do eleitor reflete mesmo uma acentuada estabilidade³¹⁸. Além disso, a dinâmica eleitoral não se revela regionalizada, como por vezes se crê, mas sim tendente à federalização: há uma progressiva congruência entre os votos

³¹³ A Colômbia, até 1990, o Paraguai, até 2003, o Uruguai, até 1971 e a Venezuela, entre 1968 e 1998, eram considerados Estados de sistema bipartidário. Dentre as razões que levaram a América do Sul ao multipartidarismo, estão: a ausência de um sistema de autorização prévia para a constituição partidária, a generalização do sistema eleitoral proporcional, a personalização dos partidos em um líder carismático, a incorporação fragmentada das correntes ideológicas e a formação oligárquica das elites. GANDOLFI, Alain; LAMBERT, Jacques. *Le Système Politique de l'Amérique Latine*. Paris: PUF, 1987. p. 510. Para uma tipologia histórico-numérica do sistema partidário brasileiro, veja CARRION, Eduardo. *Estado, Partidos e Movimentos Sociais*, op. cit., p. 41-48.

³¹⁴ No final dos anos 90, o número médio de partidos com efetiva participação no cenário político foi de 2,6 no Paraguai, 3,2 na Argentina e no Uruguai, 3,8 no Peru, 4,1 na Colômbia, 4,7 na Venezuela, 5,2 na Bolívia e no Chile, 6,3 no Equador e 7,9 no Brasil.

³¹⁵ Em termos qualitativos, no Brasil, por exemplo, ocorreram significativas mudanças no quadro partidário, entre elas: “a cisão ocorrida no PMDB levando à formação do PSDB, em 1988; as várias transmutações do PDS que se tornou PPR e depois PPB, mudanças resultantes de divisões (como o cisma que levou à criação do PFL) ou de fusões com outros partidos (com o PDC e depois com o PP); e mesmo as ainda indefinidas perspectivas do PMDB de consolidar sua posição de partido relevante em face de uma já crônica situação de crise e divisão”. KINZO, Maria D’Alva, op. cit., p. 19.

³¹⁶ Peru, Bolívia e Venezuela apresentam o maior índice de volatilidade partidária (mudança agregada de votos entre as eleições), seguidos de Colômbia, Equador, Paraguai, Argentina, Brasil, Chile, Uruguai.

³¹⁷ ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano, op. cit., p. 18.

³¹⁸ PERES, Paulo Sérgio. Sistema Partidário e Instabilidade Eleitoral no Brasil. In: PINTO, Céli Regina Jardim e SANTOS, André Marenco dos (Orgs.). *Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002. p. 13-45.

municipais, estaduais e federais, o que se deve, em grande parte, à simultaneidade das eleições presidenciais, legislativas e estaduais³¹⁹.

Nesse complexo quadro político sul-americano, inserem-se as organizações não-partidárias. Bolívia, Equador, Colômbia, Paraguai, Peru e Venezuela não observam o monopólio partidário da representação. Nesses países, grupos de cidadãos ou movimentos sociais podem disputar as eleições sem a conformação de partidos políticos³²⁰. Às tradicionais posturas reivindicatória e contestatória dessas entidades sociais³²¹ soma-se, nesses casos, um comportamento participativo, visando a assegurar aos cidadãos formas de interferência direta na gestão do Estado e a construir mecanismos de descentralização do poder. Embora não exclusivamente, trata-se de movimentos *populares*: “ao contrário das classes exploradas, as classes dominantes já se encontram naturalmente organizadas, quando não substituídas pelo Estado”³²². Trata-se, igualmente, de movimentos que optam por uma autonomia apenas relativa, mantendo algum grau de dependência com o aparato estatal.

É preciso considerar, nesse contexto, que a fragilidade da representação partidária não se deve somente a características inerentes aos partidos da América do Sul, mas também a fatores que os cercam. A personificação do poder, por exemplo, que remonta às práticas coloniais clientelistas e conduz o

³¹⁹ ROMA, Celso; BRAGA, Maria do Socorro. Sistema Partidário, Eleições e a Questão Federativa no Brasil (1986-2000). In: PINTO, Céli Regina Jardim e SANTOS, André Marengo dos (Orgs.). *Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002. p. 47-81.

³²⁰ Mesmo considerando-se os movimentos organizados e as persistentes mobilizações, sobretudo na rejeição ou na reivindicação de políticas sociais, a sociedade civil pode ser considerada bastante fragmentada e heterogênea na América Latina, onde 44% da população é pobre e 19,4% vive em extrema pobreza. Como se organizar social e politicamente quando as necessidades básicas de sobrevivência reclamam atenção continuamente? FLACSO, op. cit., p. 28.

³²¹ Trata-se, aqui, dos denominados novos movimentos sociais, entendidos como “sujeitos coletivos transformadores advindos de diversos estratos sociais e integrantes de uma prática política cotidiana com certo grau de ‘institucionalização’, imbuídos de princípios valorativos comuns e objetivando a realização de necessidades humanas fundamentais”. WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito*. 3. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 2001. p. 122. Muitas dessas organizações surgiram durante as ditaduras da década de 70, como resistência à opressão, e contribuíram decisivamente para a abertura democrática. A passagem à democracia formal, assim, realizou-se, em quase todos os países, sob um manto de democracia informal. DABÈNE, Olivier. *Amérique latine, la démocratie dégradée*, op. cit., p. 134.

³²² CARRION, Eduardo. *Estado, Partidos e Movimentos Sociais*, op. cit., p. 93. Embora se reconheça a tendência pluriclassista dos novos movimentos sociais, dentre os quais se destaca o movimento estudantil, não se pode “desconsiderar totalmente que, no âmbito da América Latina, os movimentos sociais estão em grande parte ainda identificados com as classes populares, principalmente com o operariado urbano inserido numa instância conflitiva de forças produtivas, relações de trabalho e subsistência material”. WOLKMER, Antonio Carlos, *Pluralismo Jurídico*, op. cit., p. 137.

sistema presidencialista sul-americano, é típica da cultura política regional³²³. Inseridos nessa tradição, os partidos perdem força enquanto coletividades que compartilham, em seu seio, uma ideologia comum. Também as constantes trocas de sigla dos congressistas refletem mais os traços do presidencialismo de coalizão do que um problema endêmico de origem partidária³²⁴. É possível, assim, que a consolidação do sistema de partidos seja limitada pelo próprio sistema político, entendido como o conjunto de condições institucionais e não institucionais no qual eles se encontram. Uma das evidências dessa situação reside em que, aparentemente, verifica-se uma relação direta entre o grau de estabilidade partidária e a espécie dos atores que conduzem o processo eleitoral. Nos países mais estáveis da região – Uruguai, Chile e Brasil – são os partidos políticos que dirigem o pleito³²⁵.

³²³ Uma pesquisa realizada em 1996 pelo Núcleo de Pesquisas sobre América Latina da Universidade Federal do Rio Grande do Sul demonstra que, quando se fala em governo, 67% dos habitantes de Porto Alegre e 72% daqueles de Quito pensam em presidente, governador ou prefeito. Instituições políticas, como congresso, partidos e judiciário foram mencionadas somente por 24% e 18% dos residentes, respectivamente. BAQUERO, Marcello. *A Vulnerabilidade dos Partidos Políticos*, op. cit., p. 144.

³²⁴ A instabilidade recorrente na representação partidária no congresso brasileiro é resultado não de dispersão eleitoral, mas de um arranjo institucional que incentiva a troca de legendas fora da competição eleitoral. Veja KRAUSE, Silvana; PAIVA, Denise. Perdas e Ganhos: lideranças políticas brasileiras e instabilidade na representação dos partidos: lógica nacional versus lógica regional (1982-2001). In: PINTO, Céli Regina Jardim e SANTOS, André Marengo dos (Orgs.). *Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002. p. 83-131. Em sistemas parlamentaristas de listas fechadas, ficam mais evidentes as consequências da troca de legenda dos representantes durante o mandato: falseamento da representação e conseqüente sensação de fraude do eleitorado, debilitação do sistema de partidos, favorecimento da instabilidade em detrimento da governabilidade, perda da credibilidade da classe política e deterioração da cultura democrática. Veja MALLÉN, Beatriz Tomás. *Transfigurismo Parlamentario y Democracia de Partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

³²⁵ A diferença de Chile, Brasil e Uruguai dos demais países consiste em que, nesses casos, durante a crise econômica e social dos anos 80: “a) os partidos mantiveram a capacidade de estruturar a mais importante das disputas eleitorais, a presidencial, e uma vez no governo, lograram manter bons desempenhos; b) o sistema político mostrou-se aberto à emergência ou manutenção de uma alternativa partidária à esquerda, a qual, por sua vez, logrou tornar-se eleitoralmente competitiva, fazendo com que novos *issues* fossem levados em conta nos processos decisórios e, desta forma, moderando o conflito político”. ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano, op. cit., p. 49. No Uruguai, nem mesmo a ditadura militar abalou o papel central dos partidos no sistema político. No entanto, atualmente verifica-se “uma certa defasagem entre uma cidadania que começa a ter um distanciamento crítico com relação aos partidos, mas que, ao mesmo tempo, segue transferindo uma enorme quantidade de tarefas, de responsabilidades, de expectativas ao sistema político. Trata-se de uma cidadania que cada vez se distancia mais do jogo partidário, mas que segue responsabilizando o sistema político por tudo o que acontece”. CAETANO, Gerardo. Os Casos do Brasil, Uruguai e Paraguai. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. *A Agenda Política e Institucional do Mercosul: aportes para a integração regional*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1997. p. 33. Livre tradução do original: “*Un cierto defasaje entre una ciudadanía que comienza a tener un distanciamiento crítico respecto de los partidos, pero que al mismo tiempo sigue transfiriendo una enorme cantidad de tareas, de responsabilidades, de expectativas al sistema político. Se trata de una ciudadanía que cada vez se distancia más del juego partidario, pero que sigue responsabilizando al sistema político de todo lo que pasa*”.

De todo modo, o espaço para a representação por meio dos movimentos sociais parece surgir quando os partidos políticos não se mostram fortalecidos o suficiente para disputar o poder de modo a incluir os interesses das diversas camadas sociais. Se uma decorrência da crise partidária for a maior representatividade de setores historicamente excluídos do processo eleitoral, é possível que se esteja diante de uma significativa transformação na democracia representativa sul-americana. Inversamente, se a disputa pelo poder desses novos movimentos sociais acarretar simplesmente sua institucionalização aos moldes dos partidos tradicionais, não ocorrem mudanças substantivas nos níveis de representatividade, na medida em que a vulnerabilidade partidária pode ser mais consequência do que causa de pouca democracia. Em outras palavras, se não houver deslocamento real de poder, a democracia na América do Sul continuará como um regime eminentemente formal. Nesse último caso, contudo, há uma diferença a ser sublinhada: por sua natureza³²⁶, os movimentos sociais apresentariam condições de se equiparar ao partido político orgânico, preocupado com a formação de consciência política³²⁷. Em tese, portanto, teriam mais chances de influenciar o próprio sistema democrático.

Ao invés da mútua exclusão das derivas estatista e civilista, é possível considerar sua complementaridade. “A insuficiência dos partidos políticos, como instância de representação oficial, conduz à necessidade de superar o quadro

³²⁶ Segundo Claus OFFE, os movimentos sociais situam-se em uma linha intermediária entre o público e o privado, na medida em que reivindicam para si um tipo de conteúdo que não é nem exatamente privado (no sentido de que outros não se sintam legitimamente afetados) nem público (no sentido de que sejam reconhecidos como objeto legítimo das instituições e dos atores públicos oficiais). Seu campo de ação consistiria em um espaço de política não-institucionalizada. Essa descrição, relativa à Europa ocidental, não se aplica à América Latina a não ser parcialmente. Se aqui existem organizações com essas características, há também, inclusive em maior quantidade, movimentos que reivindicam a realização de direitos fundamentais, que se encontram na esfera de ação estatal e, portanto, pública. Em ambos os casos, no entanto, parece estar-se diante de anseios e dinâmicas que partem das bases. *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Madrid: Sistema, 1996. p. 174.

³²⁷ A concepção tradicional dos partidos políticos preocupa-se essencialmente com questões organizativas e eleitorais, tendo como teóricos fundadores Robert Michels e Maurice Duverger. A corrente orgânica, por outro lado, concebe o partido para além do processo eleitoral, entendendo-o como um elemento chave da vida política das sociedades, como indicavam os estudos de Karl Marx, Friedrich Engels, Antonio Gramsci e Umberto Cerroni. Segundo a teoria orgânica, “a existência do Partido Político não está diretamente relacionada com a do Parlamento, mas com a vontade de indivíduos que desejam transformar as relações sócio-político-econômicas. Afinal, o papel do Partido Político é o de servir de protótipo, é o de prefigurar a sociedade futura, se servir de ponto de reencontro e de confrontação entre as diferentes correntes de pensamento.” O partido orgânico iniciaria, justamente, como uma agregação corporativa na autodefesa diante de algum tipo de exploração, para depois difundir os interesses globais da sociedade, não apenas de uma parcela MEZZARROBA, Orides. *O Partido Político no Brasil*, op. cit., p. 37. Veja também MEZZARROBA, Orides. *O Partido Político em Marx e Engels*. Florianópolis: Paralelo 27, CPGD-UFSC, 1998.

institucional vigente através da multiplicação de canais legítimos e alternativos.”³²⁸ Não se trata, no entanto, de necessariamente abolir o sistema representativo ou as instituições convencionais. Trata-se, isso sim, da construção de “uma nova lógica pluralista de coordenação sócio-política”³²⁹, onde organizações institucionais e não institucionais coexistam como instrumentos democráticos. Seu aprimoramento, inclusive, passa por essa interdependência: ao mesmo tempo em que os partidos precisam aproximar-se das bases, os movimentos sociais, em geral de alcance local ou limitado, legitimam-se como expressão de uma vontade coletiva e potencialmente transformadora nas negociações estatais.

Poderíamos concluir pela afirmação da prioridade da luta pelo poder estatal que passa pela intermediação tanto dos partidos políticos como dos movimentos sociais. Numa análise mais abrangente, teríamos de concluir o estudo de outras tantas experiências (o poder local, por exemplo) que, como os movimentos sociais, representam, face à heteronomia estatal, a autonomia social. [...] Neste sentido, justifica-se plenamente a proposta de uma política não apenas partidária e de uma democracia não apenas representativa³³⁰.

2.4.2. *Venezuela e Bolívia: a chegada ao poder de uma esquerda não-institucionalizada*

Na Venezuela, Hugo Chávez foi eleito em 1998 pelo Movimento V República, sucessor do Movimento Bolivariano Revolucionário. Evo Morales foi eleito na Bolívia, em 2005, pelo Movimento ao Socialismo (MAS). Embora não sejam movimentos sociais, e sim partidos, essas forças políticas possuem estreitas vinculações com a sociedade, situação ainda incipiente na dinâmica partidária da América do Sul. De fato, nos últimos anos o quadro ideológico dos governos da região tem passado por algumas modificações. Assiste-se ao crescimento do apoio populacional às iniciativas de esquerda, o que culminou, em muitos países, com sua

³²⁸ WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo Jurídico*, op. cit., p. 148.

³²⁹ Ibid., p. 149.

³³⁰ CARRION, Eduardo. *Estado, Partidos e Movimentos Sociais*, op. cit., p. 97. Segundo o autor, “construir uma democracia de massa não importa apenas em incorporar à prática política, ao lado das instituições representativas, elementos de democracia semidireta e de democracia de base. Significa também se encaminhar para a superação do Estado enquanto organismo apropriador/explorador do político na direção da construção de um sociedade autogestionária distinta da sociedade programada do capitalismo desenvolvido”. Ibid., p. 94.

chegada ao poder. A familiaridade entre essas experiências relaciona-se à ruptura, mais ou menos explícita, com os discursos econômicos dominantes dos anos 90³³¹. Os novos governos esquerdistas denunciam o modelo neoliberal e a ortodoxia financeira defendida por organismos internacionais especializados, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD). Nos casos da Bolívia e do Uruguai, as esquerdas trabalham também pela nacionalização da exploração dos recursos naturais, sobretudo no tocante aos hidrocarbonetos e à água, respectivamente. Ao mesmo tempo, a economia abriga um dos principais pontos de disjunção entre tais governos: as esquerdas dividem-se entre a continuidade (ou realismo) e a ruptura (ou radicalismo) relativamente à política econômica anteriormente praticada.

Esse comportamento vincula-se a uma maior ou menor institucionalização das propostas alternativas de governo. Nos casos de Brasil, Uruguai e Chile, o fim dos rígidos regimes militares trouxe consigo a reorganização dos partidos de esquerda. Além da conquista da legalidade, esses partidos começaram a desfrutar de uma crescente legitimidade democrática, na medida em que se instalava um consenso na população sobre o fracasso das políticas governativas neoliberais. Sua chegada ao poder ocorreu com respeito à ordem democrática, na qual eles estão inseridos, e suas práticas parecem visar, sobretudo, ao consenso e à estabilidade. Na Venezuela e na Bolívia, por outro lado, a opção de esquerda surgiu fora do sistema político. Nos países andinos, de modo geral, as ditaduras militares que conseguiram se instalar no final do século XX apresentaram menor duração e intensidade do que os regimes do Cone Sul. Desse modo, construiu-se a redemocratização sem significativas alterações com relação aos sistemas anteriores, o que se refletiu em uma democracia limitada e instável. Os acordos entre as elites tradicionais continuaram definindo quem ocuparia o poder. As esquerdas surgiram, então, como movimentos políticos de contestação que não se utilizaram exclusivamente das vias institucionais para a busca do poder. No governo, elas demonstram-se autônomas para implementar medidas consoantes com seus discursos, tendo em vista, inclusive, a falta de uma estabilidade histórica a preservar.

³³¹ GOIRAND, Camille. Les Gauches en Amérique Latine: avant-propos. *Revue Internationale de Politique Comparée*, Bruxelles, v. 12, n. 3, p. 268, 2005. p. 268.

Aparentemente, trata-se de uma busca democrática mais substancial do que formal³³².

Desde 1958 vigia na Venezuela o pacto bipartidário de *Punto Fijo*, que envolvia não só os principais partidos políticos, mas também empresários, sindicalistas, Igreja e militares. O acordo estabelecia que os líderes dos partidos se comprometeriam a aceitar o resultado das eleições, a formar um governo de unidade nacional, compartilhando responsabilidade e postos de poder, e a acionar mecanismos de consulta sobre os assuntos mais importantes, mantendo sob controle a retórica política³³³. Embora fosse grande a concentração de poderes no presidente, o pacto garantia a manutenção do sistema. O equilíbrio começou a ser rompido nos anos 90, quando os presidentes trilharam caminhos próprios, afastando-se de seus partidos, e portanto, de *Punto Fijo*. Nesse período, a economia nacional sofria fortemente as consequências do declínio internacional do preço do petróleo e da ineficiência das políticas econômicas traçadas pelos sucessivos governos. A reforma política de 1988 não impediu o fortalecimento de grupos e movimentos populares que se afastavam das diretrizes partidárias. Em fevereiro e novembro de 1992, uma organização militar liderada pelo tentente-coronel Hugo Chávez tentou depor o presidente Carlos Andrés Pérez, sem sucesso. Chávez foi preso na primeira tentativa e o presidente foi destituído no ano seguinte, sob acusação de malversação de dinheiro público. O novo presidente, Rafael Caldera, compôs um gabinete sem a presença de membros dos grandes partidos. Tal tentativa de romper com o velho regime não logrou sucesso e a crise econômica aprofundou-se, enquanto aumentava o prestígio de Chávez³³⁴.

³³² O caso argentino é destoante do quadro ambivalente apresentado, e demonstra com clareza que o exame dos riscos e das potencialidades da democratização na América do Sul não se resume à análise institucional. Mesmo com a reconstrução das instituições democráticas, de modo relativamente sólido, na década de 80, os governos não conseguiram evitar o período de profunda instabilidade que atingiu o país no início dos anos 2000. “O fato é que o processo político argentino se ressentiu – fenômeno que se repete em vários países do continente – de forte restrição na capacidade do Estado-nação de promover políticas internas de desenvolvimento e de alterar os rumos da política econômica e monetária, sem comprometer a sustentação do poder de compra da moeda. Instituições, nesse contexto, pouco podem fazer pra evitar a emergência de crises de governabilidade, ou, para colocar em termos técnicos, não há equilíbrio institucional possível dado o contexto e a distribuição de forças e de preferências entre os agentes relevantes.” A crise ensejou a redefinição e a divisão do peronismo, que elegeu Nestor Kirchner como o candidato da oposição em 2003. ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano, op. cit., p. 118.

³³³ Ibid., p. 139.

³³⁴ Após a prisão de Chávez em 1992, seus opositores lhe permitiram fazer um discurso às câmeras de televisão, pedindo a seus seguidores que depusessem as armas. O tentente-coronel falou por menos de um minuto, mas seu discurso de derrota pode ser considerado o primeiro da campanha eleitoral que o levou à presidência nove anos depois. “Eis as palavras de Chávez: ‘Companheiros:

A aparente estabilidade da política venezuelana sustentou-se, durante anos, com sacrifício dos elementos representatividade e transparência. Quando novos atores passaram a exigir participação nas decisões políticas, o sistema entrou em colapso. A eleição de Hugo Chávez, em 1998, com 56% dos votos – considerando-se 37% de abstenção eleitoral –, ocorreu no contexto de uma “crise institucional da democracia e do Estado, de um esgotamento das identidades conectadas com o regime de partidos e de um desencanto generalizado com a ‘década perdida’”³³⁵. Favorecido pela frágil situação política do país, o novo presidente conseguiu implementar um projeto político que lhe favoreceu diretamente, abrangendo uma temporária dissolução do Congresso e a aprovação de uma nova Constituição. Essa aumentou consideravelmente os poderes legislativos do presidente e lhe concedeu a possibilidade de dissolver a assembléia nacional, caso os deputados censurem por três vezes consecutivas os vice-presidentes. A Constituição de 1999 também se inclina a uma democracia plebiscitária e de massas, em oposição ao controle parlamentar: todos os cargos eletivos são revogáveis mediante convocação de referendo por pelo menos 20% dos eleitores da circunscrição correspondente. Ocorre que a mesma parcela da população que rotula – fundamentadamente – o governo chavista de autoritário e militarizado utiliza-se de métodos pouco democráticos para enfraquecê-lo. Os fortes ataques pessoais ao presidente por parte da mídia venezuelana, que clama por uma intervenção norte-americana, e a tentativa de golpe de Estado em 2002, que destituiu Chávez por 48

lamentavelmente, por enquanto, os objetivos a que nos propusemos não foram alcançados na capital. Quero dizer, nós, aqui em Caracas, não conseguimos controlar o poder. [...] Ouçam o comandante Chávez, que lança esta mensagem para que, por favor, reflitam e deponham as armas. [...] Companheiros, ouçam esta mensagem solidária. Agradeço-lhes sua lealdade, agradeço-lhes sua valentia, desprendimento, e, diante do país e de vocês, assumo a responsabilidade por este movimento militar bolivariano. Muito obrigado’. O pequeno discurso transformou uma derrota militar numa vitória política. Em poucas palavras, Chávez se deu a conhecer à Venezuela como líder do movimento bolivariano. Duas expressões se destacam: o *‘por enquanto’*, que reconhece que o jogo está perdido, mas aponta para novas possibilidades e o *‘assumo a responsabilidade’*, que teve grande repercussão num país em que os políticos, em geral, hesitam em se posicionar dessa maneira.” VALENTE, Leonardo; SANTORO, Maurício. A Diplomacia Midiática do Governo Hugo Chávez. *Espaço Acadêmico*, ano V, n. 60., mai. 2006.

³³⁵ ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano, op. cit., p. 151. Duas semanas após sua posse na presidência, o escritor Gabriel García MÁRQUEZ entrevistou Hugo Chávez e relatou: “Enquanto se afastava entre sua escolta de militares condecorados e amigos de primeira hora, fui tomado pela estranha sensação de que havia viajado e conversado com gosto com dois homens opostos. Um a quem a sorte obstinada oferecia a oportunidade de salvar seu país. E o outro, um ilusionista, que podia passar para a história como um déspota a mais”. O Enigma Hugo Chávez. Disponível em: <www.clippirata.com.br>. Acesso em: 27 set. 2006.

horas³³⁶, poderiam, de certo modo, explicar os mecanismos de autodefesa implementados pelo governo³³⁷. Em 2006, Chávez foi reeleito para mais um mandato de oito anos.

Na Bolívia, Evo Morales, candidato presidencial do Movimento ao Socialismo, foi eleito após uma grave crise político-institucional. A reeleição de Gonzalo Sánchez de Lozada, em 2002, foi marcada pela rejeição de uma importante parcela da população, descontente com as capitalizações das empresas estatais promovidas em seu governo anterior³³⁸. Em outubro de 2003, as crises econômica e social tornaram insustentável a situação do presidente, que foi obrigado a renunciar. Após a queda do vice-presidente, Carlos Mesa Gisbert, assumiu Eduardo Rodríguez, presidente do Tribunal Constitucional, convocando eleições para dezembro de 2005. Nesse conturbado contexto social, mais da metade dos bolivianos apoiou a esquerda indigenista e nacionalista dirigida por um *cocalero*. Trata-se da primeira vez, em 500 anos, que a maioria se vê representada no governo boliviano, habituado a abrigar as elites³³⁹. A postura claramente antineoliberal do novo governo refletiu-se na nacionalização dos hidrocarbonetos, em maio de 2006. Um plebiscito realizado ainda no governo de Carlos Mesa mostrou que 92% da população boliviana apoiava a nacionalização. “Tendo sido a palavra de ordem na deposição do presidente anterior, a nacionalização dos recursos naturais foi bandeira determinante na campanha de Morales.”³⁴⁰ Sem a concretização do processo, portanto, a estabilidade e legitimidade do governo estariam em risco.

³³⁶ Sobre o golpe, veja alguns discursos de Hugo Chávez, proferidos entre dezembro de 2002 e janeiro de 2003, compilados em FRÍAS, Hugo Chávez. *El Golpe Fascista contra Venezuela*. La Habana: Ediciones Plaza, 2003. Veja também o documentário A REVOLUÇÃO NÃO SERÁ TELEVISIONADA. Direção de Kim Bartley e Donnacha O'Brian. Produção de David Power. Irlanda: Power Pictures e Produção de Cinema da Irlanda, 2003.

³³⁷ Além das medidas políticas consideradas autoritárias, o governo tem demonstrado preocupações sociais inéditas. Cite-se, por exemplo, a criação da Universidade Bolivariana e as Missões Robinson e Ribas, relativas à educação básica e superior, a Missão Mercal, que implementou distribuidores de alimentos a preços populares, e a presença de médicos cubanos em regiões de difícil acesso no interior do país. Ademais, a nacionalização da Petróleos de Venezuela SA insere-se na tentativa de melhor distribuição das riquezas geradas pelo petróleo.

³³⁸ O apoio da elite de Santa Cruz e do governo norte-americano foi decisivo na reeleição. No início de seu governo, o presidente contava com 9% de apoio popular. ZANELLA, Cristine Köeller; MARQUES, Pâmela Marconatto. Evo Morales e o País que Quer Existir: a legitimidade da nacionalização do gás e petróleo bolivianos em uma abordagem interdisciplinar. In: MENEZES, Wagner (Coord.). *Estudos de Direito Internacional: anais do 4º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. vol. VI. Curitiba: Juruá, 2006. p. 512.

³³⁹ QUINTANA, Juan Ramón. Bolívia: imagem invertida. *Nossa América*, São Paulo, n. 23, p. 46, 2006.

³⁴⁰ ZANELLA, Cristine Köeller; MARQUES, Pâmela Marconatto, Evo Morales e o País que Quer Existir: a legitimidade da nacionalização do gás e petróleo bolivianos em uma abordagem

Os governos boliviano e venezuelano são exemplos da “esquerda má” que assume o poder no continente³⁴¹. A “esquerda boa” caracterizaria justamente as correntes de oposição mais institucionalizadas, predominantes no Brasil, no Chile e no Uruguai. Essa dicotomia, contudo, não satisfaz a complexidade dos contextos políticos e sociais que procura descrever³⁴². A separação simplista entre bem e mal, convenientemente utilizada pelo governo de George Bush para as mais diversas situações, reflete um moralismo panfletário de cunho religioso que não serve como critério de análise política. Tal maniqueísmo pode ser igualmente constatado nos rótulos populistas e clientelistas carregados por esses governos andinos. A confusão que se afirma entre populismo e democracia contribui para o obscurecimento dos limites entre autoritarismo e atendimento das necessidades sociais, entre teatralização da cena pública e busca do bem comum. É certo que os casos abrigam a personificação do poder e o caráter providencial do líder, mas esses fatores são parte da cultura política de toda a América do Sul. Ainda está por se definir o perfil dessa deserdada “esquerda má”, que somente percorre os primeiros passos no sentido de um relativo rompimento com as diretrizes político-econômicas neoliberais, ancorada em movimentos sociais e políticos nutridos fora da tradicional esfera partidária.

Contudo, mesmo nesses países verifica-se a concentração de poderes no Executivo em detrimento do Legislativo e a cultura política pessoalista que caracteriza a região. Esses elementos não apontam para o protagonismo dos parlamentos regionais na tentativa de uma condução participativa dos processos de integração sul-americanos. É preciso ainda contrapor esses indícios a uma eventual aplicação dos postulados antiformalistas à integração, sem desconsiderar a consolidada mas dinâmica experiência européia.

interdisciplinar. In: MENEZES, Wagner, op. cit., p. 514. Para uma análise das legitimidades histórica, política e jurídica da nacionalização dos recursos naturais bolivianos, veja o referido trabalho.

³⁴¹ Veja CASTAÑEDA, Jorge. Bem me quer, mal me quer. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 mai. 2006. Folha Mais!, p. 5.

³⁴² Veja COLOMBO, Sylvia. Fora do Eixo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 mai. 2006. Folha Mais!, p. 4.

3. PARLAMENTOS REGIONAIS NA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: UMA ATUAÇÃO LIMITADA

He dicho Escuela del Sur, porque en realidad, nuestro norte es el Sur. No debe haber norte, para nosotros, sino por oposición a nuestro Sur. Por eso ahora ponemos el mapa al revés, y entonces ya tenemos justa idea de nuestra posición, y no como quieren en el resto del mundo. La punta de América, desde ahora, prolongándose, señala insistentemente el Sur, nuestro norte.

Joaquín Torres García
Universalismo Constructivo, 1941

É corrente, nos debates populares e acadêmicos atuais, a menção à crise de representatividade dos parlamentos e o questionamento sobre sua capacidade de acompanhar as transformações da democracia. Se essas inquietações fazem parte do cotidiano dos países de democracia consolidada, como as nações norte-americanas ou européias, atingem com mais severidade as democracias incipientes. Nesses Estados, a falta de estabilidade das instituições democráticas deixa a população reticente quanto às vantagens de mantê-las às custas de consideráveis recursos públicos. Na América do Sul, em particular, os parlamentos destacam-se, aos olhos do cidadão, pela morosidade burocrática de suas decisões e pelos freqüentes escândalos de corrupção e de malversação das verbas estatais. O surgimento de esferas paralelas de deliberação e de ação pública, liderados pela mídia, pelos partidos políticos, por ONGs, associações de moradores e outros movimentos sociais, o lobby corporativo realizado diretamente junto ao Poder Executivo e os recentes apelos aos instrumentos da democracia direta evidenciarão o obsolescimento do parlamento e uma certa aptidão da democracia para realizar-se sem ele?

Ao contrário do que se poderia imaginar à primeira vista, as instituições parlamentares demonstram uma considerável capacidade de adaptação. Do Senado romano às assembleias parlamentares da Idade Média, dos parlamentos do Estado moderno centralizado aos parlamentos transnacionais do século XXI, o órgão ganhou os mais variados contornos e desempenhou os mais diversos papéis. Os indícios do presente, portanto, não apontam para um desaparecimento parlamentar, mas indicam, mais fortemente, a tendência a uma adequação às necessidades de um porvir cada vez mais próximo. Dentre esses ajustes, está a obrigação de encontrar meios de abrigar e de transparecer mais eficazmente os anseios dos atores sociais, freqüentemente marginalizados pelo jogo democrático centralizado e economicista. Assim como os Estados continuam a ser referência no tocante à organização social, os parlamentos deverão manter sua posição nos regimes democráticos contemporâneos, sejam eles parlamentaristas ou presidencialistas. Em outras palavras, a *democraticidade* dos sistemas institucionais ainda depende, em grande medida, da presença de instituições parlamentares efetivas³⁴³.

Pelos menos cinco motivos embasam essa afirmação. Em primeiro lugar, embora esteja superada a noção de que os parlamentares representam a vontade geral na elaboração das normas, permanece a relevância da representatividade parlamentar, mais ou menos satisfatória, das múltiplas forças políticas, inclusive aquelas de oposição ao governo³⁴⁴. Em segundo lugar, a deliberação parlamentar aperfeiçoa a norma jurídica e contribui para sua legitimação. Depois, mesmo que se admita um contato direto entre associações da sociedade civil ou do setor empresarial e o Poder Executivo, restarão áreas de necessária intervenção parlamentar, como a formulação de políticas públicas e as políticas externa, judiciária e fiscal, pelo menos em suas linhas fundamentais. Ademais, apesar das previsões de uma democracia partidária, na qual os partidos teriam um papel fundamental, caberia ao parlamento a tarefa de regular a competição política. O parlamento seria a instituição capaz de proporcionar um espaço de convergência e um canal de expressão duradouro ao embate das forças políticas, fazendo com que as disputas ideológicas, elemento basilar da democracia,

³⁴³ MASTROPAOLO, Alfio; VERZICHELLI, Luca, op. cit., p. VIII.

³⁴⁴ Veja ibid., p. 44-80 e GAXIE, Daniel. *La Démocratie Représentative*. 4. ed. Paris: Montchrestien, 2003. p. 121-150.

não se esgotassem no momento eleitoral³⁴⁵. Por fim, não se pode prescindir do papel parlamentar de controle dos atos executivos, que circunscreve as ações do governo àquelas realizadas dentro dos limites da responsabilidade política (*accountability*)³⁴⁶. Hoje, a democracia não é mais exercida pelo povo, mas aqueles que fazem em seu nome devem estar submetidos ao seu controle. A relativização da representatividade é, então, contrabalançada pela responsabilidade política derivada da função fiscalizadora do parlamento³⁴⁷.

Se, apesar da evocação crônica de seu declínio e das deficiências a superar, os parlamentos continuam a ser instituições essenciais à vitalidade das democracias, sua presença nos blocos de integração que se pretendem democráticos é fundamental. Mesmo que as iniciativas de integração sejam aparentemente motivadas, em geral, pelo desenvolvimento econômico que derivaria do aumento do comércio e de políticas comerciais comuns, sua adstrição prolongada à economia limita as próprias oportunidades de desenvolvimento geradas. Os avanços econômicos estão condicionados, em certa medida, à evolução política da integração. Trocas comerciais e acordos tarifários dificilmente se mantêm sem estruturas jurídico-políticas à altura dos desafios que colocam, porque a base econômica influencia as formas políticas e jurídicas tanto quanto essas condicionam

³⁴⁵ COTTA, Maurizio. Parlamento. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). *Dicionário de Política*. 12. ed. vol. 2. Brasília: UnB, 2004. p. 887.

³⁴⁶ A função de controle não caracteriza exclusivamente o Poder Legislativo. É também atribuição dos Poderes Executivo e Judiciário, embora em diferentes medidas. Os magistrados a exercem, basicamente, fiscalizando a legalidade dos atos e das normas emanadas dos demais Poderes. Já o Chefe de Governo controla a constitucionalidade e o mérito – conveniência e oportunidade – dos projetos de lei que deve sancionar. Do primeiro caso, deriva o direito de veto por inconstitucionalidade; do segundo, o direito de veto político. Ademais, o Poder Executivo controla os próprios atos, devendo, em geral, invalidá-los quando ilegais. O controle exercido pelo parlamento sobre o Poder Executivo é, contudo, mais abrangente, além de ser o único referendado por eleições diretas. Abarca não só o controle da consistência de legalidade das normas e demais atos como também a fiscalização das contas públicas, o acompanhamento das posições do governo e das políticas implementadas e a avaliação da qualidade da administração.

³⁴⁷ A prestação de contas constitui o elemento democrático fundamental do laço representativo, ou seja, governo representativo e governo responsável tornaram-se quase sinônimos. MAGNETTE, Paul. *Contrôler l'Europe: pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2003. p. 18. "O problema político por excelência é o relativo não tanto a quem detém o poder como ao modo de controlá-lo e limitá-lo. O bom governo não se julga pelo número grande ou pequeno dos que o possuem, mas pelo número grande ou pequeno das coisas que lhe é lícito fazer." BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000. p. 58. Veja também BIDÉGARAY, Christian; EMERY, Claude. *La Responsabilité Politique*. Paris: Dalloz, 1998. Augusto BARBERA acrescenta duas razões para se considerar a vitalidade dos parlamentos. Assim como na modernidade as instituições parlamentares resultaram de um consenso entre aristocracia e burguesia, hoje elas sustentam o compromisso social-democrático entre burguesia e classe trabalhadora. Ademais, não se demonstra se realmente existiram parlamentos dotados dessas efetivas – não apenas declamadas – centralização e funcionalidade que estariam atualmente em crise. Op. cit., p. 100.

a economia³⁴⁸. Os parlamentos regionais surgem, portanto, para democratizar as ações derivadas do processo de integração nos mais diversos setores.

No MERCOSUL, contudo, além da fragilidade da própria integração econômica, que comporta inúmeras exceções ao livre comércio e à tarifa externa comum, são incipientes as atividades comuns em outras áreas. Nesse caso, o papel democratizador do Parlamento poderia se realizar no sentido de estimular ações sociais, educacionais, culturais, jurídicas e políticas no âmbito da integração, o que acabaria por influenciar o próprio comércio. Um comportamento desse tipo deveria englobar uma aproximação com os movimentos e as organizações sociais e outras entidades que já atuam em rede no plano regional e centralizam seu trabalho nas questões ligadas à integração.

Tal postura, tipicamente antiformalista, depende, entre outros fatores, da funcionalidade do Parlamento. O termo é utilizado aqui como sinônimo de eficiência, e designa a possibilidade de participação significativa no processo político³⁴⁹. Ou seja, para que o Parlamento do MERCOSUL seja capaz de influenciar, em alguma medida, os rumos do bloco, inclusive por meio da adoção de uma perspectiva antiformalista no trato das questões regionais, é preciso que ele cumpra com eficiência seus fins. A funcionalidade parlamentar, no entanto, não corresponde integralmente à tradição política dos países da América do Sul. Os parlamentos nacionais, como visto, desempenham funções limitadas e ocupam um lugar secundário com relação ao Poder Executivo. Essa situação repete-se no domínio da política externa, onde se supõem inseridas as questões relativas à integração. Parece haver um consenso, entre a classe política, de que o Executivo é “naturalmente” o representante internacional do Estado para negociar e concluir acordos, que devem posteriormente passar por um referendo formal do congresso³⁵⁰.

³⁴⁸ GRAU, Eros, op. cit., p. 37. O autor afirma que é equivocada a descrição, extraída da leitura de Marx, de que o direito seria mero reflexo da economia. Marx teria afirmado simplesmente que o modo de produção capitalista, no qual domina a estrutura econômica, tem condicionado as demais instâncias sociais (jurídicas, políticas, ideológicas). Ibid., p. 39.

³⁴⁹ COTTA, Maurizio, op. cit., p. 882.

³⁵⁰ A falta de participação inicial na negociação dos tratados seria um dos motivos para o desinteresse parlamentar pela política externa. GRILLO, Vera de Araújo. *A Separação dos Poderes no Brasil: Legislativo versus Executivo*. Itajaí: UNIVALI; Blumenau: EDIFURB, 2000. p. 62. O projeto de lei 189/2003, de autoria do senador Eduardo Suplicy, que estabelece os objetivos, métodos e modalidades da participação do governo brasileiro em negociações comerciais multilaterais, regionais ou bilaterais, procurar alterar essa situação. O projeto prevê o acompanhamento e a avaliação, pelo Congresso, das negociações comerciais internacionais e define o comércio exterior como um

O objetivo do capítulo é justamente discutir as perspectivas de funcionalidade do Parlamento do MERCOSUL contrapondo a fundamentação antiformalista à realidade política dos Estados-membros do bloco, sem desconsiderar as experiências européia e andina. Na primeira parte, são examinados os graus de funcionalidade do Parlamento Europeu (PE) e do Parlamento Andino. Na segunda parte, aborda-se especificamente o Parlamento do MERCOSUL: seus antecedentes e suas perspectivas segundo a situação política do bloco e um possível olhar antiformalista sobre a integração regional. Pretende-se, assim, verificar em que medida os parlamentos regionais na América do Sul podem contribuir para a criação de um sistema democrático para além dos Estados capaz de oferecer respostas à globalização e que expresse, efetivamente, os anseios de seus povos. Seria a parlamentarização dos processos de integração da região um instrumento para o estabelecimento consensual e substancial de um norte mais próximo do Sul?

3.1. A funcionalidade dos parlamentos de integração à luz do paradigma antiformalista

Apenas dois dos processos de integração da atualidade dispunham, até 2006, de um parlamento em sua estrutura institucional. A União Européia conta com uma assembléia parlamentar desde seus primórdios. Inicialmente, seu caráter deliberativo e de representação dos parlamentos nacionais era somente complementado por poderes de controle-sanção formais – aprovação da prestação de contas. Hoje, o Parlamento Europeu representa os povos da Europa, é co-legislador ao lado do Conselho Europeu e fiscalizador dos órgãos executivos comunitários. Mesmo com a paulatina conquista de novas funções e a consolidação de sua estrutura institucional, o Parlamento ainda se encontra aquém da Comissão e do Conselho na determinação das diretrizes comunitárias. Defende-se a hipótese de que uma ampla aplicação do antiformalismo internacionalista poderia influenciar positivamente o grau de funcionalidade do Parlamento Europeu.

instrumento básico do desenvolvimento econômico e social do país. A proposta já foi aprovada no Senado e encontra-se atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados.

O Parlamento Andino, por sua vez, desfruta de uma posição explicitamente secundária no processo de tomada de decisão da Comunidade Andina. Embora os tratados constitutivos prevejam focos de supranacionalidade, a prática da Comunidade demonstra que os governos nacionais detêm um poder decisório quase exclusivo. Essa situação reflete-se no Parlamento: o previsto sufrágio universal não se concretizou e suas incipientes funções não lhe permitem interferir nos assuntos sensíveis à integração. Contrariamente à União Europeia, os princípios antiformalistas não são contemplados em quase nenhum aspecto da Comunidade Andina, tampouco na atuação parlamentar.

3.1.1. O Parlamento Europeu

“O Parlamento Europeu, uma criança destemperada em 1979, passou por uma adolescência incerta até chegar à maturidade, com a queda da Comissão Santer, em janeiro de 1999.”³⁵¹ Se complementada com a iniciante Assembléia Comum de 1952 e com a sexta eleição, em junho de 2004, incluindo deputados de dez novas nacionalidades, a afirmação enfatiza as principais fases deste que é o primeiro parlamento internacional eleito diretamente na história. A cada fase corresponderam novas atividades ou o reforço das já existentes, definindo-se, assim, os contornos e os limites da funcionalidade do Parlamento.

Em 1950, Robert Schuman³⁵², ministro francês dos Negócios Estrangeiros, inspirado em Jean Monnet³⁵³, então comissário francês do Plano de Modernização de Charles de Gaulle, propôs a gestão conjunta dos recursos do carvão e do aço da França e da Alemanha por uma organização aberta a outros países europeus. Dentre as finalidades de tal proposta, estavam tornar “impensáveis

³⁵¹ SPENCER, Tom. Up close and personal. *The Parliament Magazine*, Enfield, issue 177, p. 50, feb. 2004.

³⁵² Robert Schuman (1886-1963) nasceu em Luxemburgo. Mudou-se para a França e em 1919 foi eleito deputado. Durante a Segunda Guerra Mundial, foi membro da resistência francesa. Entre 1947 e 1948, ocupou o cargo de Primeiro-ministro, tendo sido eleito presidente da Assembléia Comum em 1958.

³⁵³ Jean Monnet (1888-1979), estadista francês nascido em Cognac, iniciou sua carreira internacional durante a Primeira Guerra Mundial, ocasião em que dirigiu as operações de abastecimento dos Aliados. De 1919 a 1923, foi secretário-geral interino da Liga das Nações. Durante a Segunda Guerra Mundial, Monnet foi conselheiro financeiro da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos. É considerado por muitos o arquiteto da Europa unida.

e materialmente impossíveis” futuras guerras franco-alemãs e o “estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento econômico, primeira etapa da federação européia”³⁵⁴. Assim, por meio da assinatura do Tratado de Paris por França, Alemanha, Bélgica, Itália, Luxemburgo e Países Baixos, criou-se a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA)³⁵⁵. Suas primeiras instituições foram a Alta Autoridade, órgão executivo, a Corte de Justiça e a Assembléia Comum, encarregada de controlar a Alta Autoridade, podendo inclusive provocar a demissão de seus membros. Sendo formada por 78 delegados dos parlamentos nacionais, também era seu intuito representar *o povo europeu*³⁵⁶. Longe de se conformarem em compor uma assembléia meramente formal, os deputados tiveram uma atuação destacada no sucessivo fortalecimento de seus poderes. Buscando aprofundar a integração européia, em 1953 eles organizaram-se ineditamente em partidos – não mais segundo suas nacionalidades – e passaram a desenvolver relações construtivas com a Alta Autoridade, no afã de torná-la verdadeiramente supranacional³⁵⁷.

Apesar do fracasso, em 1954, das tentativas de formação de uma Comunidade Européia de Defesa (CED) com contornos de união política, os esforços pela integração continuaram. Em 1957, foi assinado o Tratado de Roma, instituindo a Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM). Ao mesmo tempo em que apresentou ambições majoritariamente econômicas e comerciais – mais restritas que as da CED –, a CEE alargou o campo de cooperação supranacional em relação ao Tratado de Paris. Nasceram com ela a Comissão Européia, órgão executivo independente dos governos nacionais, o Conselho, órgão decisório composto por representantes dos Estados, e a Assembléia Parlamentar Européia, composta por 142 deputados. À competência de controle – resumida agora aos atos da Comissão – adicionaram-se pequenos poderes orçamentários e consultivos. A função representativa também se manteve, mas ainda não através de sufrágio universal. A esse novo órgão deliberativo, portanto, foi conferido um poder de influência extremamente limitado.

³⁵⁴ Extratos da Declaração de 9 de Maio de 1950. In: UNIÃO EUROPÉIA. Comissão Européia. *Uma Idéia Nova para a Europa: a declaração Schuman 1950-2000*. Por Pascal Fontaine. 2. ed. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000. p. 36.

³⁵⁵ O Tratado de Paris foi assinado em 18 de abril de 1951 e entrou em vigor em 25 de julho de 1952.

³⁵⁶ “Nós não aliaremos somente os Estados, nós uniremos os homens”. MONNET, Jean. *Memórias: a construção da unidade européia*. Brasília : UnB, 1986. p. 9.

³⁵⁷ COSTA, Olivier. *Le Parlement européen*, assemblée délibérante, op. cit., p. 25.

Contudo, só o fato de existirem atribuições mínimas foi o suficiente para ancorar as reivindicações dos deputados por mais poderes.

De fato, o peso do Parlamento parece sempre ter sido inversamente proporcional ao papel institucional que lhe era conferido pelos tratados³⁵⁸. Isso se deve, em parte, a três espécies de atitudes que caracterizaram, em geral, o comportamento dos deputados: de colaboração, reivindicativa e contestativa³⁵⁹. Procurando a máxima eficácia dos tratados, pressionando as demais instituições e os Estados-membros em nome de sua “legitimidade” e primando por sua independência – não raras vezes através da maximização de suas possibilidades de atuação jurídica –, os membros do Parlamento forjaram uma construção orgânica própria e determinante em certas fases comunitárias. Os pequenos poderes do Parlamento e o seu baixo grau de reconhecimento pelos cidadãos estão nas raízes das características citadas. Ao invés de aceitarem passivamente um papel coadjuvante no cenário europeu, os deputados procuravam otimizar suas possibilidades de ação. É provável que a edificação do status de “impulsionadores da Europa” tenha sido um dos poucos meios encontrados de conquistar algum espaço no cenário regional. Além disso, a história parlamentarista das nações europeias exerce uma influência considerável no perfil dos deputados³⁶⁰.

Em 1962, os parlamentares aprovaram uma resolução instituindo a denominação *Parlamento Europeu*, com o fito de evitar confusões com outras assembleias internacionais e de preconizar o exercício de novos poderes, à luz dos parlamentos nacionais³⁶¹. No entanto, com isso criou-se a ilusão da existência de um parlamento na acepção tradicional do termo, desagradando tanto a adversários como a partidários da integração. Os primeiros, por serem contrários ao aprimoramento das atividades parlamentares; os segundos, por não reconhecerem

³⁵⁸ TERRERROIRE, Alain. *Le Parlement européen, cet Inconnu*. Paris: Le cherche midi, 1994. p. 14.

³⁵⁹ COSTA, Olivier. Le Parlement européen entre efficacité fonctionnelle et déficit politique. In: DUPRAT, Gerard (Org.). *L'Union européenne: droit, politique, démocratie*. Paris: PUF, 1996. p. 166-167. Essa característica de contestação parece ter sido acentuada em meados do anos 70, com a entrada no Parlamento de grupos políticos tradicionalmente excluídos, como comunistas franceses e italianos. Bino OLIVI menciona a “agressividade crescente” dos parlamentares. *L'Europe Difficile: histoire politique de l'intégration européenne*. Paris: Gallimard, 2001.

³⁶⁰ Para a trajetória do parlamentarismo nos países europeus, “um regime democrático representativo que se ancora na responsabilidade política do governo em face das assembleias eleitas pelo sufrágio universal”, veja PORTELLI, Hugues. *Les Régimes Politiques Européens*. Paris: Librairie General Française, 1994. p. 13-42.

³⁶¹ COSTA, Olivier. *Le Parlement européen*, assemblée délibérante, op. cit., p. 29.

na assembléia um verdadeiro parlamento supranacional³⁶². De todo modo, o nome refletia os anseios dos deputados, aparentemente contrapostos à visão de uma “assembléia de estrangeiros” de Charles de Gaulle. No entanto, só foi reconhecido oficialmente em 1983. Por outro lado, embora tenha facilitado a realização das eleições diretas, ele contribuiu apenas parcialmente para a modificação da imagem da instituição. Isto porque era amplamente sabido que a instituição não dispunha – tampouco dispõe hoje – de todos os tradicionais poderes parlamentares³⁶³. Além disso, soa questionável que a tentativa de equiparação a um parlamento nacional fosse a alternativa mais adequada, na medida em que a própria organização política da União Européia não é comparável à de um Estado-nação³⁶⁴.

Durante os anos 60 e 70, o sufrágio universal norteou as discussões sobre e no Parlamento Europeu. Frente às resistências nacionais, os deputados dividiam-se entre os que viam nas eleições diretas um meio de aprofundar os poderes do Parlamento e os que consideravam necessário um maior peso institucional antes de reivindicar eleições³⁶⁵. Esse debate vinculava-se diretamente à necessidade de coerência democrática formal: a busca pela representação direta pressupõe a existência de competências substanciais conferidas aos representantes.

Em outras palavras, não se pode esperar eleição através de sufrágio universal em uma assembléia que não dispõe de consideráveis poderes legislativos ou de controle, ou que possui simples funções consultivas. A representação é, em realidade, por definição, uma “representação de interesses”, e não existe a não ser na medida em que os representados conferem a seus delegados um poder de decisão política³⁶⁶.

Ao mesmo tempo, a Comissão federalista presidida por Walter Hallstein argumentava que, segundo a tradição democrática européia, não poderia haver financiamento através de taxação sem representação. Isso significava que o novo modelo de financiamento da União Européia, através de recursos próprios – constitutivo das origens de uma união econômica e monetária – somente seria legítimo se fosse fiscalizado por uma assembléia eleita diretamente. Deste modo,

³⁶² Ibid., p. 30.

³⁶³ Veja COTTA, Maurizio, op. cit, p. 883-886.

³⁶⁴ Veja QUERMONE, Jean-Louis. *Le Système Politique de l'Union européenne*. 5. ed. Paris: Montchrestien, 2002 e MAGNETTE, Paul. *Le Régime Politique de l'Union européenne*. Paris: Presses de Sciences Po, 2003.

³⁶⁵ COSTA, Olivier. *Le Parlement européen*, assemblée délibérante, op. cit., p. 33.

³⁶⁶ OLIVI, Bino, op. cit., p. 229.

alguns parlamentares admitiram que suas reivindicações precisariam ser mais ambiciosas. Parecia arriscado supor que o aprofundamento de suas competências seria mera consequência do sufrágio universal. Ao contrário, ambos fatores ensejavam uma relação essencialmente dialética e poderiam ser buscados simultaneamente.

Como resultado, os poderes de controle orçamentário da assembléia aumentaram consideravelmente, mesmo sem eleições. Em 1975, o Tratado de Bruxelas conferiu ao Parlamento inclusive a faculdade de rejeitar o orçamento. Ocorre que o Parlamento continuava sem voz na maioria das matérias da Comunidade, de onde se conclui que tanto o gradativo incremento de suas competências quanto a contínua necessidade dele para a *legitimação democrática* foram fatores determinantes das eleições diretas de 1979.

Em 1972, já haviam aderido à Comunidade a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido. Assim, o primeiro sufrágio universal europeu nos nove países elegeu 410 deputados, proporcionalmente às populações nacionais. Apesar da participação eleitoral, considerada baixa³⁶⁷, as eleições asseguraram à instituição independência orgânica, institucional e política³⁶⁸. Os deputados adotaram, a partir de então, uma dupla estratégia: ao mesmo tempo em que reivindicavam publicamente medidas de aprofundamento da integração e novos tratados, trabalhavam as relações interinstitucionais visando ao aumento e ao reconhecimento formal de seus novos poderes³⁶⁹. Essas medidas parlamentares encorajaram o Ato Único Europeu, de 1985, que estabeleceu a necessidade do parecer favorável do Parlamento aos acordos de alargamento e de associação da Comunidade com terceiros países³⁷⁰. Além disso, o tratado instituiu o procedimento de cooperação Parlamento-Conselho em certos setores. Através dele, o Parlamento detinha a

³⁶⁷ As eleições de 1979 obtiveram 63% de participação, a qual, ao contrário do esperado, só diminuiu nas eleições seguintes. Em 1999, a taxa de participação foi de 49,8% e, em 2004, 45,7%, a despeito da crescente e notória importância e publicidade ao redor da instituição. Há autores que sustentam que essa não é uma dificuldade específica do Parlamento Europeu, mas das democracias ocidentais de forma geral. Outros acreditam que essa situação é reflexo do chamado déficit democrático europeu. Dados disponíveis em: <www.europarl.eu.int>. Acesso em: 20 dez. 2006.

³⁶⁸ COSTA, Olivier. *Le Parlement européen*, assemblée délibérante, op. cit., p. 37.

³⁶⁹ Ibid., p. 38.

³⁷⁰ O Ato Único entrou em vigor em 1987, objetivando lançar as bases para a transformação do mercado comum do Tratado de Roma em mercado único sem fronteiras até 1993. Importantes modificações trazidas pelo tratado foram a substituição da unanimidade pelo voto por maioria qualificada no Conselho em matérias de mercado interno e a criação do Tribunal de Primeira Instância.

faculdade de emendar projetos legislativos, mas a palavra final ainda era do Conselho.

A necessidade de adequação da economia e da política européias ao mercado interior, praticamente em funcionamento em 1990, levou os Estados-membros à assinatura do Tratado de Maastricht – ou Tratado da União Européia – em 1992³⁷¹. Uma vez mais, o Parlamento teve o campo de aplicação de seus poderes alargado e algumas das restrições que lhes acompanhavam, suprimidas. Passou a existir, em certas áreas, o procedimento de co-decisão Parlamento-Conselho, pelo qual, em última análise, a legislação só entra em vigor com a concordância daquele. Também o controle sobre a Comissão aumentou, como reflexo da exigência de aprovação dos novos membros pela assembléia e do direito de censura que provocaria a demissão destes.

Novamente aproveitando suas atribuições para ganhar ainda mais peso institucional, os deputados reformaram em profundidade seu regimento interno e solicitavam clareza e simplificação de disposições do Tratado de Maastricht, sobretudo com relação “à falta de lisura do processo decisório [...], à incoerência da divisão das matérias entre os diferentes procedimentos, à complexidade excessiva da co-decisão e ao caráter incompleto do direito de investidura”³⁷². O Tratado de Amsterdã, assinado em 1999, corrigiu algumas imperfeições e confirmou o processo de *parlamentarização* do sistema político europeu³⁷³. Nessa época, a União Européia já contava com quinze Estados-membros, dadas as adesões da Grécia em 1981, de Espanha e Portugal em 1986 e de Áustria, Finlândia e Suécia em 1995. Durante a quinta legislatura (1999-2004), o Parlamento Europeu contava com 626 deputados. Já o sexto processo eleitoral, em junho de 2004, elegeu 732 parlamentares, devido às adesões de Polônia, Hungria, República Tcheca, Eslováquia, Lituânia, Letônia, Eslovênia, Chipre, Estônia e Malta.

Em 1992, o Conselho Europeu definiu a forma de organização do Parlamento com relação às suas sedes, o que foi posteriormente corroborado pelo Tribunal de Justiça. Embora se trate de um órgão unicameral, em Estrasburgo

³⁷¹ Para Alain TERRORROIRE, as ambições do Tratado de Maastricht foram criar condições para uma política exterior e de segurança comuns, reforçar a cooperação no domínio da justiça e dos assuntos interiores – competências intergovernamentais –, fomentar uma cidadania européia, melhorar o funcionamento das instituições comunitárias e estabelecer uma união econômica e monetária – competências comunitárias. Op. cit., p. 42.

³⁷² COSTA, Olivier. *Le Parlement européen*, assemblée délibérante, op. cit., p. 44.

³⁷³ Ibid., p. 45.

ocorrem as doze sessões plenárias anuais, Bruxelas sedia as sessões plenárias adicionais e as comissões parlamentares e Luxemburgo abriga o secretariado geral e seus serviços. Os parlamentares detêm um mandato de cinco anos, e são eleitos no quadro dos sistemas eleitorais e partidários nacionais. Chegando no Parlamento, eles alinham-se em um dos sete grupos políticos ou permanecem não-inscritos³⁷⁴. Os assentos são distribuídos proporcionalmente à população de cada país, desde a criação da Assembléia Comum³⁷⁵. Cada Estado-membro possui um número de lugares fixos, sendo, atualmente, o máximo 99 e o mínimo 5.

O Tratado de Nice, de 2001, corroborou as competências até então conquistadas pelo Parlamento³⁷⁶. São elas: função de legitimação, de representação, deliberativa, legislativa, orçamentária e de controle do Poder Executivo³⁷⁷.

As tradicionais funções parlamentares de legitimação e de representação são, por óbvio, desempenhadas pelo Parlamento Europeu, na medida em que a democracia e o Estado de Direito são, em tese, valores fundamentais da

³⁷⁴ Trata-se do Grupo do Partido Popular Europeu (democratas-cristãos) e Democratas Europeus (PPE-DE), do Grupo Socialista no Parlamento Europeu (PSE), do Grupo Aliança de Democratas e Liberais pela Europa (ADLE), dos Verdes e da Aliança Livre pela Europa (Verdes/ALE), do Grupo Confederado da Esquerda Unitária Européia e da Esquerda Verda Nórdica (GUE/NGL), do Grupo da Independência e da Democracia (IND/DEM) e do Grupo União pela Europa das Nações (UEN). Segundo o artigo 29 do Regimento do Parlamento, os grupos políticos devem ser compostos por deputados eleitos em ao menos um quinto dos Estados-membros. Dezenove é o número mínimo de deputados necessários para constituir um grupo político.

³⁷⁵ A proporcionalidade justifica-se na medida em que o objetivo principal do Parlamento Europeu é inserir, no processo político da União, um modo de representação diverso do que é verificado nos outros órgãos, como forma de potencialmente moderar e compensar os efeitos da representação dos Estados nacionais. No Parlamento, é o cidadão singular que está representado, por meio das divisões internas de cada sistema partidário nacional e, eventualmente, por meio da formação de alianças entre partidos por linhas transnacionais de diferenciação e solidariedade. Dos representantes no PE não se espera um voto nacional. SCHMITTER, Philippe. *Come Democratizzare l'Unione Europea e Perché*. Bologna: Il Mulino, 2000. P. 146.

³⁷⁶ Há quem entenda que o Parlamento é a instituição mais reforçada pela Constituição Européia, aprovada em 2004, mas ainda não vigente. Trinta e cinco novos domínios de competência, o poder de votação de todo o orçamento e maior influência na escolha do Presidente da Comissão estão entre as modificações substanciais. Veja DUHAMEL, Olivier. *Petit guide du projet de Constitution européenne*. Groupe parlementaire du parti socialiste européen e UNIÃO EUROPÉIA. Convención Europea. *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*. Luxemburgo: Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2003. Sobre os “nãos” francês e holandês à Constituição Européia, veja VENTURA, Deisy. Lições da Crise Européia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 jun. 2005 e VENTURA, Deisy. *Europa sim, mas tem que ser assim?* Breve ensaio sobre o *suigenerismo* e o *malmenorismo* no ocaso do Estado-nação. 2005. Mimeografado.

³⁷⁷ Classificação mista baseada em COTTA, Maurizio, op. cit., p. 883-886, COSTA, Olivier. *Le Parlement européen*, assemblée délibérante, op. cit., p. 119-224 e JACQUÉ, Jean-Paul. *Parlement européen. Répertoire Communautaire Dalloz*, p. 1-21, jan. 2002. Faz-se importante, no entanto, ressaltar que as funções parlamentares não são estanques ou incomunicáveis. Em não raras vezes, as atividades parlamentares refletem simultaneamente duas ou mais funções.

União Européia³⁷⁸. A própria criação de uma assembléia na CECA já possuía os objetivos resultantes dessas funções. Também o fortalecimento e a ampliação do papel da instituição devem-se em muito à indiscutível necessidade de representar os cidadãos europeus e, desse modo, legitimar as políticas da União³⁷⁹.

Similarmente, a deliberação, atividade democrática por excelência, encontra espaço no Parlamento Europeu. Esse poder parlamentar consiste em

ocupar-se de todas as questões que digam respeito à atividade ou às funções das Comunidades, de examiná-las segundo seus procedimentos de trabalho, de debatê-las em sessão plenária e de fazer conhecer sua posição adotando uma resolução (essa resolução poderia também se dirigir às outras instituições comunitárias, até aos Chefes de Estado, aos parlamentos nacionais, etc, para os incitar à ação)³⁸⁰.

Apesar de não inserida formalmente nos tratados desde Maastricht, ela fundamenta-se nos mesmos princípios de democracia e de Estado de Direito supra-referidos e no Regimento do Parlamento. A deliberação de iniciativa do Parlamento compreende (1) debates políticos sobre os rumos da União, (2) debates sobre problemas atuais, urgentes ou de importância maior, notadamente relacionados aos direitos humanos, ao meio ambiente e à situação internacional e (3) resoluções de iniciativa, pelas quais o Parlamento, após debate, sugere à Comissão e ao Conselho novas ações comunitárias. As atividades de investigação também se relacionam com o poder deliberativo, uma vez que este depende em muito da qualidade da informação de que dispõe o Parlamento sobre a realidade da União e de seus cidadãos. No entanto, elas dizem respeito primordialmente à função de controle. Além delas, as tarefas legislativas e orçamentárias passam pela deliberação parlamentar. Isso porque o poder de deliberar configura a âncora da vida do parlamento, realizando-se autonomamente ou através de todos os demais poderes. Inclusive as funções de legitimação e representação podem ocorrer em seu seio, na medida em que o confronto de posições e ideologias de grupos políticos e

³⁷⁸ Artigo 6º do Tratado da União Européia.

³⁷⁹ Evidentemente, essas não são funções exclusivas do Parlamento – o monopólio funcional é raro no âmbito das instituições europeias. O Conselho, a Comissão, o Comitê Econômico e Social, entre outros, também detêm esses papéis. Veja SAURUGGER, Sabine (Org.). *Les Modes de Representation dans l'Union européenne*. Paris: L'Harmattan, 2003.

³⁸⁰ VERGÈS, Jean apud COSTA, Olivier. *Le Parlement européen*, assemblée délibérante, op. cit., p. 207. Livre tradução do original: “Le pouvoir de délibération est [...] celui de se saisir de toute question qu’il juge se rapporter à l’activité ou aux missions des Communautés, de l’examiner selon ses procédures de travail, d’en débattre en séance plénière et de faire connaître sa position en adoptant une résolution (cette résolution pouvant d’ailleurs s’adresser aux autres institutions communautaires, voire aux chefs d’Etat, aux parlements nationaux, etc., pour les inciter à une action).”

deputados refletem, embora freqüentemente de modo bastante limitado, as diversas opiniões sobre um tema e trazem à tona lampejos da necessária pluralidade democrática.

A função orçamentária constitui outro importante meio de atuação do Parlamento Europeu. A palavra final sobre as despesas é dividida com o Conselho, mas a assembléia pode rejeitar o orçamento se entender que ele não se adapta às necessidades da União (Comissão de Orçamento). Essas faculdades estão entre as conquistas iniciais do Parlamento e configuraram um instrumento de aumento de influência e de expressão de prioridades políticas. De fato, através das emendas, a instituição busca valorizar setores que considera centrais, enquanto que, pelo poder de veto do orçamento, pode demonstrar descontentamento com diretrizes comunitárias. No entanto, acordos institucionais Parlamento-Conselho, sobretudo com relação à programação financeira plurianual e ao enquadramento das despesas por categorias, ensejaram o progressivo desaparecimento de conflitos de interesse entre ambas as instituições. Um significativo poder de controle também pode ser exercido através das atividades orçamentárias (Comissão de Controle Orçamental). Baseada nos relatórios da Corte de Contas, a assembléia avalia a eficácia da gestão dos fundos comunitários e busca combater as fraudes. Fato notável foi o caso da queda da Comissão Santer em 1999. O Parlamento, verificando a falta de transparência na elaboração do orçamento, rejeitou-o, ensejando um processo que culminou com a demissão de todos os membros da instituição.

A função legislativa do Parlamento, por sua vez, vem se desenvolvendo de maneira bastante singular e progressiva. Da total ausência de poderes legislativos da Assembléia Comum da CECA em 1952 à atual relevância dessa atividade parlamentar, dividida em pé de igualdade com o Conselho, seis fases-categorias são significativas³⁸¹:

- *procedimento de consulta*: pelo Tratado de Roma, de 1957, o Parlamento pode emitir sua opinião sobre um texto de lei proposto pela Comissão, sem nenhum efeito vinculante. Entretanto, por decisão da Corte de Justiça, se o

³⁸¹ Divisão mista baseada em JACQUÉ, Jean-Paul, op. cit., p. 12-17 e L'ABÉCÉDAIRE Parlementaire: Le Parlement européen après le renouvellement du 13 juin 1999. 12. ed. Paris: UNICOMM, 2000. p. 42-43.

texto adotado pelo Conselho afastar-se muito da proposta inicial apresentada ao Parlamento, este deve ser novamente consultado. Além disso, há precedentes jurisprudenciais no sentido de que a Comissão mantenha as emendas sugeridas pelo Parlamento, caso em que o Conselho só as pode rejeitar por unanimidade. Hoje, esse procedimento aplica-se principalmente à revisão de preços agrícolas e ao domínio fiscal;

- *procedimento de concerto*: criado em 1975 com a Declaração Interinstitucional sobre Orçamento, ele visava a um consenso entre as três instituições nessa matéria e só poderia ser iniciado se todas assim concordassem. Com o claro fito de aumentar a influência do Parlamento relativamente ao procedimento de consulta, o concerto caiu em desuso com o atual procedimento de co-decisão;
- *procedimento de cooperação*: o Ato Único, de 1986, confere ao Parlamento as possibilidades de rejeitar e emendar as proposições da Comissão e as posições do Conselho, mas a decisão final ainda cabe a este. Contudo, uma vez rejeitado pelo Parlamento, o texto somente pode ser aprovado pela unanimidade dos conselheiros. Desde 1999, a cooperação é utilizada basicamente em disposições relativas à união econômica e monetária;
- *opinião conforme*: também introduzido pelo Ato Único, ela permite que o Parlamento se expresse sobre um assunto já não mais passível de emendas. Os tratados sucessivos estenderam as hipóteses de aplicação do procedimento, que hoje são, dentre outras, a maioria dos acordos internacionais, a adesão de novos Estados, a associação com países terceiros e a suspensão de um Estado Parte por violação grave aos direitos humanos. Nesses casos, os deputados só podem rejeitar ou aprovar a totalidade da proposição. No entanto, o Parlamento tem o direito de estar informado sobre o desenrolar das negociações, e busca informal e constantemente manifestar sua posição. Questiona-se, portanto, se a utilização do procedimento de co-decisão não seria mais adequada³⁸²;

³⁸² JACQUÉ, Jean-Paul, op. cit., p. 17.

- *iniciativa*: a Comissão Europeia é o órgão que dispõe plenamente desse direito³⁸³. Pelos tratados europeus, adoção de medidas legislativas é de competência do Conselho e do Parlamento, a partir de proposta da Comissão. O Parlamento possui um *direito de iniciativa indireto*, exercido através da criação de linhas orçamentárias, da demanda justificada e detalhada à Comissão de normas necessárias à aplicação dos tratados e das resoluções de iniciativa. Apesar de não vinculantes, estas configuram importante instrumento de expressão – e pressão – dos parlamentares;
- *procedimento de co-decisão*: o Tratado de Maastricht, em 1992, dota o Parlamento do mesmo peso legislativo de que dispõe o Conselho. Pela co-decisão, o projeto de legislação só pode ser adotado se compreender uma posição comum das três instituições. O procedimento comporta uma, duas ou três leituras do texto pelo Parlamento e uma fase de conciliação para buscar um consenso institucional. Se este não for possível, a proposição não entra em vigor. O Tratado de Amsterdã, de 1999, alarga as competências parlamentares na co-decisão, tornando o procedimento regra, não mais exceção, no processo legislativo comunitário³⁸⁴.

Nota-se, portanto, que o papel legislativo foi parcialmente alcançado pelo Parlamento Europeu. Sabe-se que, na grande maioria dos sistemas democráticos contemporâneos, a elaboração da lei deve passar pelos destinatários ou seus representantes, sob pena de razoável descumprimento. Nesse sentido, o processo pelo qual passaram as competências legislativas do Parlamento nas suas primeiras décadas é sintomático³⁸⁵. Aos poucos, parece ganhar espaço a idéia de

³⁸³ A Constituição Europeia estabelece a iniciativa cidadã. Pelo artigo 46, inciso 4, um milhão de cidadãos europeus provenientes de um número significativo de Estados-membros poderiam solicitar a adoção de um ato jurídico. A Comissão, entretanto, não estaria obrigada a aceitar a demanda.

³⁸⁴ NOUVEAU Parlement européen. 7 *Jours d'Europe*, Paris, n. 358, p. 4-5, 14 juin 1999. Em 1993, o Parlamento passa a co-decidir com o Conselho sobre as seguintes áreas: livre circulação de trabalhadores, liberdade de estabelecimento, reconhecimento mútuo de diplomas, livre prestação de serviços, mercado interior, educação, cultura, saúde, proteção do consumidor, redes transeuropeias, pesquisa e meio ambiente. Após 1999, os domínios de co-decisão são também transparência, interdição de discriminação em virtude de nacionalidade, cidadania, luta contra a fraude, cooperação aduaneira, estatísticas, proteção de bens, emprego, políticas sociais, transportes, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, cooperação ao desenvolvimento e outras competências relativas a redes transeuropeias, saúde, pesquisa, meio ambiente e liberdade de estabelecimento.

³⁸⁵ Para uma análise qualitativa e quantitativa da evolução da influência legislativa do Parlamento, veja JUDGE, David; EARNSHAW, David. *The European Parliament*. New York: Palgrave Mcmillan, 2003. p. 245-292.

que a construção europeia não se sustentará como obra exclusiva dos Poderes Executivos ou de certas instituições comunitárias.

No entanto, somente a Comissão detém o poder de iniciativa legislativa. Se o papel técnico-político dos comissários é fundamental para a coerência e a pertinência das normas comunitárias, o mesmo não ocorre com relação à legitimidade. Esse aspecto passa necessariamente por uma assembleia representativa, mesmo que não seja integralmente atendido por ela. Do mesmo modo, a despeito da igualdade formal, o Conselho possui maior capacidade de influência no cenário europeu, o que evidencia o considerável caminho que ainda deve ser percorrido pelo Parlamento no que tange à sua funcionalidade. Nessa busca por uma equidade institucional ainda não concretizada, o poder-dever de controle dos órgãos executivos parece desempenhar um papel decisivo: ao mesmo tempo em que é condicionado pela participação do parlamento na elaboração das diretrizes comunitárias, representa um impulso a essa participação. Efetivamente, a possibilidade de acompanhar e fiscalizar os atos executivos da União Europeia, por meio das mais diversas competências, conferiu ao Parlamento chances de reivindicar novos e aprofundados poderes. Entre as vertentes da atual função controladora do Parlamento, estão a nomeação de funcionários-chave, o controle-informação das atividades institucionais e o controle-sanção nas hipóteses legalmente previstas.

O PE influencia determinantemente a nomeação dos membros da Comissão. Indicados pelo Conselho, eles são convidados a se expressar perante as comissões parlamentares e somente são designados ao cargo após o voto favorável do Parlamento. Também o Presidente da Comissão e os membros do Tribunal de Contas devem ser aprovados pelos deputados. O mesmo ocorre com os possíveis diretores do Banco Central Europeu, mas o parecer do Parlamento, nesse caso, não é vinculante. O Provedor de Justiça, a seu turno, é ele mesmo designado pelos parlamentares. Os candidatos devem ter o apoio de no mínimo 32 deputados de dois Estados-membros e podem ser ouvidos pela comissão competente. O eleito, ao final, deve obter a maioria dos votos entre os presentes. Esse poder de investidura insere-se no controle *a priori* desempenhado pelo Parlamento. Mas a fiscalização mantém-se durante a gestão através do constante acompanhamento parlamentar da vida comunitária, que se reflete na função de controle-informação. Ela compreende a formulação de questões à Comissão e ao Conselho, o exame de relatórios das

diversas instituições, a realização de atividades investigativas – por meio das audiências públicas e das comissões de inquérito – e a análise de petições dos cidadãos. O Parlamento também detém o poder de sancionar a Comissão Europeia, o que constitui um controle *a posteriori*. A sanção pode ocorrer através da rejeição do orçamento ou de proposições legislativas no procedimento de co-decisão, enquanto meios de demonstração de descontentamento político com a gestão, ou através de ações perante o Tribunal de Justiça, embora estes configurem, em verdade, reprovações sem efeitos sancionadores formais. Já a moção de censura pode ser considerada como expressão estrita do poder de controle-sanção, uma vez que provoca a demissão conjunta dos membros da Comissão³⁸⁶. Ela deve ser aprovada por pelo menos um décimo dos deputados. Até o momento essa faculdade não foi utilizada pelo Parlamento³⁸⁷, mas nem por isso deixa de ser um instrumento contra a violação dos tratados permanentemente à disposição dos deputados e que pode, inclusive, estimular a cooperação dos comissários³⁸⁸. Por outro lado, o direito de censura possui consideráveis limitações, visto que não é a Comissão a grande responsável pela determinação das diretrizes da União, e sim o Conselho, sobre o qual o Parlamento não possui poder sancionador. Mesmo em se tratando de má administração, a obrigatoriedade da demissão em bloco desestimula a sanção. Daí porque os deputados vêm procurando estendê-la aos ministros e torná-la mais específica e condicional³⁸⁹.

A funcionalidade do Parlamento Europeu deve-se a quatro elementos principais. Em primeiro lugar, o perfil federalista de grande parte dos deputados e sua origem parlamentarista os incita a um comportamento ativo em prol do reforço de funções do PE. Fazendo uso de seus poderes formais e informais e criticando publicamente o conjunto de políticas da União, os parlamentares impulsionam, ao mesmo tempo, o processo de integração e a capacidade de influência do Parlamento nele. “Os poderes e missões do Parlamento sofrem de indeterminação, mas os deputados fizeram dessa carência um recurso chave no

³⁸⁶ Em caso de responsabilidade individual, cabe ao Presidente da Comissão solicitar a demissão de um de seus colegas. O Parlamento pode pedir-lhe que o faça, mas, em não havendo concordância, ou os deputados desistem da censura ou buscam a demissão de toda a Comissão.

³⁸⁷ Nenhuma das sete moções de censura levadas à votação obteve a maioria necessária. O fato provavelmente ocorreria no caso da Comissão Santer, que preferiu demitir-se antes de ser censurada pelo Parlamento.

³⁸⁸ JACQUÉ-Jean-Paul, op. cit., p.20.

³⁸⁹ COSTA, Olivier. *Le Parlement européen*, assemblée délibérante, op. cit., p. 181.

jogo interinstitucional.”³⁹⁰ Em segundo lugar, o debate e a negociação no seio dos partidos enseja o compromisso dos parlamentares com as posições políticas a serem tomadas. O nível de coesão da votação em cada partido é alto, principalmente caso se considere que os grupos políticos no PE não dispõem dos mesmos meios que os partidos nacionais para disciplinar seus membros³⁹¹. A contínua interação entre os deputados substitui a imposição de decisões por uma autoridade partidária e aumenta seu compromisso com as idéias defendidas e com a própria instituição. Em terceiro lugar, a deliberação confere ao PE uma legitimidade que seria normalmente ausente em um parlamento parcialmente desprovido das características nacionais. A ausência de capacidade decisória em certos assuntos é compensada pela função deliberativa do Parlamento, uma vez que a fonte da legitimidade não deriva da vontade já determinada dos indivíduos, mas de seu processo de formação³⁹². Por fim, é preciso considerar que, a despeito das ações do próprio Parlamento, o aprofundamento de seus poderes somente foi alcançado porque essa foi uma escolha dos governos nacionais. O atual grau de funcionalidade do Parlamento reflete as concessões dos governos, que agiram baseados em interesses diversos ou no mimetismo institucional em relação à organização política estatal³⁹³.

Por outro lado, os limites de funcionalidade do Parlamento são devidos sobretudo a três fatores. Em primeiro lugar, os cidadãos não percebem seus

³⁹⁰ Ibid., p. 475. Livre tradução do original: “*Les pouvoirs et missions du Parlement européen souffrent d’indéterminations, mais les députés ont fait de cette carence une ressource clé dans le jeu interinstitutionnel.*” Para um exame do discurso e do comportamento dos parlamentares europeus à luz do imperativo de legitimação de suas posições e decisões, veja COSTA, Olivier. Les Députés européens entre Allegiances Multiples et Logique d’Institution. *European Integration*, v. 24, n. 2, p. 91-112, 2002.

³⁹¹ No período 1994-1999, o nível de coesão de votos foi de 90,2% no Partido Popular Europeu e 89% no Partido Socialista. Entre 1999-2004, esse índice demonstrou uma pequena queda, ficando em 81,1% e 84,8%, respectivamente. MAGNETTE, Paul. *What is the European Union? Nature and Prospects*. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 115.

³⁹² COSTA, Olivier. *Le Parlement européen*, assemblée délibérante, op. cit., p. 483. Sobre o papel dos debates parlamentares no alargamento da União Européia, veja BAILER, Stefanie; SCHNEIDER, Gerald. When Words Matter: informal rules and the enlargement debate. In: STEUNENBERG, Bernard; THOMASSEN, Jacques (Eds.). *The European Parliament: moving toward democracy in the EU*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2002. p. 139-161.

³⁹³ Sobre os motivos que levaram os governos a aprofundar os poderes do Parlamento Europeu, veja MAGNETTE, Paul. *What is the European Union?*, op. cit., p. 107-110; COSTA, Olivier; MAGNETTE, Paul. Idéologies et Changement Institutionnel dans l’Union européenne: pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen? *Politique Européenne*, Paris, n. 9, p. 49-75, 2003; RITTBERGER, Berthold. The Creation and Empowerment of the European Parliament. *Journal of Common Market Studies*, v. 41, p. 203-225, apr. 2003 e RITTBERGER, Berthold. *Building Europe’s Parliament: democratic representation beyond the Nation State*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

interesses e suas aspirações representados no PE³⁹⁴. Embora a participação de atores sociais seja fragmentada e incipiente na União Européia como um todo, essa distância com relação aos cidadãos mostra-se especialmente relevante no Parlamento, órgão representativo por excelência. Em segundo lugar, a estrutura da União Européia favorece o consenso. As posições do Parlamento teriam maior ressonância em um sistema federalista, no qual as decisões tomadas por maioria se sobrepusessem aos acordos políticos entre governos travados nos bastidores³⁹⁵. Em terceiro lugar, um parlamento não pode ser forte quando nem mesmo o governo que lhe corresponde o é. Ou seja, a relativa leveza da União enquanto corpo político-decisório não contribui para a funcionalidade parlamentar, na medida em que o sistema, de cunho parlamentarista, apenas é plenamente funcional quando o parlamento guia o governo, ao mesmo tempo em que se deixa dirigir por ele³⁹⁶.

Esse panorama da estrutura e das funções do Parlamento Europeu demonstra a presença de postulados antiformalistas no direito comunitário. A prevalência do conteúdo sobre a forma é evidenciada pelo progressivo aumento dos poderes do Parlamento, que não se amoldou à lógica das instituições de existência meramente abstrata. As concessões dos governos nacionais nesse sentido enquadram-se na ótica da superação da soberania estatal como fundamento absoluto, idéia que se verifica desde os primórdios da União. O Estado não passa a ser compreendido como ficção, mas é entendido, conforme Duguit, em uma relação de interdependência com outros grupos nacionais. Também o comportamento dos parlamentares insere-se na perspectiva do federalismo scelliano: o primeiro passo para a conformação de Estados com uma concepção comum do mundo e de seu futuro seria o regionalismo. Por outro lado, o relativo distanciamento dos atores sociais restringe a capacidade de influência do Parlamento nas diretrizes da União. Sua legitimidade perante as demais instituições poderia ser potencializada com o aumento do contato entre as organizações político-sociais européias e os

³⁹⁴ A baixa participação nas eleições européias, o medíocre conhecimento da instituição pelo grande público, o espaço restrito que lhe é consagrado pela mídia e a vinculação mais ou menos exclusiva dos cidadãos com os parlamentos nacionais como lugar de debate político constituem fortes indícios dessa realidade. Quanto às razões dela, freqüentemente aponta-se o distanciamento geográfico entre representantes e representados, a debilidade dos grupos políticos e a complexidade da deliberação parlamentar. COSTA, Olivier. *Le Parlement européen*, assemblée délibérante, op. cit., p. 487-488.

³⁹⁵ MAGNETTE, Paul. *What is the European Union?*, op. cit., p. 126.

³⁹⁶ COSTA, Olivier; KERROUCHE, Eric; MAGNETTE, Paul. *Le Temps du Parlementarisme Désenchanté? Les parlements face aux nouveaux modes de gouvernance*. In: COSTA, Olivier; KERROUCHE, Eric; MAGNETTE, Paul (Orgs.). *Vers un Renouveau du Parlementarisme en Europe?* Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2004. p. 6.

parlamentares. Essa aproximação contribuiria à produção de um direito derivado da realidade das pessoas e ancorado nas necessidades sociais, na esteira do pensamento de Santi Romano.

Percebe-se que, em certa medida, a observância de princípios antiformalistas contribui para a funcionalidade do Parlamento Europeu, assim como sua não-aplicação relaciona-se diretamente com os limites dessa funcionalidade. A União Européia é um caso paradigmático dos reflexos antiformalistas na construção de um direito superior aos Estados. Em alguns aspectos, contudo, a lógica européia continua essencialmente formalista, o que restringe a democratização de suas ações. É interessante notar que a alternativa freqüentemente apontada para a superação do déficit democrático europeu é a parlamentarização da União³⁹⁷, fenômeno que já começa a se delinear³⁹⁸. Isso porque os parlamentos continuam sendo os principais vetores de legitimação dos sistemas políticos na Europa. No imaginário coletivo, eles mantêm-se como a encarnação da comunidade política e, na falta de outras alternativas, conservam uma legitimidade intacta³⁹⁹. Isso significa que o estreitamento dos laços com atores sociais europeus deve passar por um aperfeiçoamento da lógica parlamentar. O Parlamento Europeu, mais do que qualquer outra instituição comunitária, parece caminhar no sentido de abrigar um

³⁹⁷ “No seio dos trabalhos da Convenção sobre o futuro da União, notadamente, a ‘parlamentarização’ do sistema político europeu aparece como um dos principais meios suscetíveis de dotar a integração européia do suporte popular que lhe falta. Embora seja grande a incerteza quanto às formas que pode ter essa ‘parlamentarização’, um consenso emerge sobre o papel que cabe aos parlamentos em um sistema político dominado pelos executivos e pela burocracia.” LATEK, Marta. *L’Impact de l’Intégration européenne sur l’Evolution du Parlamentarisme en Europe: le cas de la coopération interparlementaire*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques, Section des sciences politiques, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 2003. p. 7. Livre Tradução do original: “*Dans le cadre des travaux de la Convention sur l’avenir de l’Union, notamment, la ‘parlementarisation’ du système politique européen apparaît comme l’un des principaux moyens susceptibles de doter l’intégration européenne du soutien populaire qui lui fait défaut. Bien que l’incertitude reste grande quant aux formes que pourrait revêtir cette ‘parlementarisation’, un consensus émerge désormais sur le rôle qui revient aux parlements dans un système politique dominé par les exécutifs et la bureaucratie.*”

³⁹⁸ Desde 1957, esse processo evolui em quatro aspectos principais: 1. afirmação do Parlamento Europeu como verdadeiro parlamento; 2. evolução do sistema normativo comunitário; 3. surgimento de um diálogo institucional equilibrado e 4. desenvolvimento do caráter governamental da Comissão. COSTA, Olivier. *Le Parlamentarisme au-delà de l’Etat: le cas de l’Union européenne*. In: COSTA, Olivier; KERROUCHE, Eric; MAGNETTE, Paul (Orgs.). *Vers un Renouveau du Parlamentarisme en Europe?* Bruxelles: Editions de l’Université de Bruxelles, 2004. p. 321. No entanto, essa “parlamentarização” implícita é conciliada, nos tratados, com uma tentativa de manutenção do método comunitário que remonta às origens da União Européia, o que enseja um sistema semi-parlamentar. MAGNETTE, Paul. *L’Union européenne: un régime semi-parlementaire*. In: DELWIT, Pascal; DE WAELE, Jean-Michel; MAGNETTE, Paul (Orgs.). *À quoi Sert le Parlement européen? Stratégies et pouvoirs d’une assemblée transnationale*. Bruxelles: Complexe, 1999. p. 25-54.

³⁹⁹ LATEK, Marta, op. cit., p. 3-4.

espaço público regional que impulse a atuação de organizações da sociedade, segundo uma perspectiva antiformalista.

3.1.2. O Parlamento Andino

O Parlamento Andino é o órgão deliberativo da Comunidade Andina, formada por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. A Comunidade foi fundada em 1969, com a assinatura do Tratado de Cartagena entre Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Augusto Pinochet retirou o Chile do organismo em 1976, com a alegação de incompatibilidades econômicas. A Venezuela aderiu à CAN em 1973 e retirou-se em abril de 2006, insatisfeita com os tratados de livre comércio firmados por Colômbia e Peru com os Estados Unidos. A criação do Parlamento inseriu-se na lógica da gradual evolução institucional da Comunidade. Hoje, o Sistema Andino de Integração (SAI) conta com o Conselho Presidencial, o Conselho de Ministros de Relações Exteriores, a Comissão da Comunidade Andina, a Secretaria Geral, o Tribunal de Justiça, o Conselho Consultivo Laboral, o Conselho Consultivo Empresarial, a Corporação Andina de Fomento, o Fundo Latino-americano de Reservas, o Organismo Andino de Saúde e a Universidade Andina Simon Bolívar, além de outros convênios e órgãos⁴⁰⁰.

O Tratado Constitutivo do Parlamento Andino foi assinado em 1979, e suas atividades iniciaram-se em 1984, com sede em Bogotá. Nesse primeiro ano o Parlamento aprovou seu Regimento Interno, que foi reformado em 2002. Em 1997, o Tratado Constitutivo foi substituído pelo Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo, devido à necessidade de adaptar a estrutura institucional e normativa da Comunidade ao Protocolo de Trujillo, assinado em 1996, que modificou o Tratado de Cartagena. Segundo o Protocolo Adicional, o órgão tem natureza comunitária e representa os povos dos Estados-membros. Os parlamentares, portanto, votam pessoal e individualmente, devendo atuar em função dos objetivos da Comunidade e

⁴⁰⁰ O Acordo de Cartagena, originalmente, designava como principais órgãos da Comunidade a Comissão e a Junta, auxiliadas pelo Comitê Consultivo e Comitê Assessor Econômico Social. O atual tecido institucional do Sistema Andino de Integração é derivado do Protocolo de Trujillo, de 1996. Para conhecer a estrutura normativa completa dessas instituições, veja PARLAMENTO ANDINO. *Organismos del Sistema Andino de Integración*: estructura normativa. Bogotá: Parlamento Andino, 1999. Disponível em: <www.parlamentoandino.org>. Acesso em: 18 dez. 2006.

dos interesses do conjunto de seus povos, não em benefício de algum Estado-membro.

Com relação à estrutura, o acordo estipula que os parlamentares serão eleitos por sufrágio universal para um mandato de dois anos, podendo ser reeleitos. Antes da realização das eleições, entretanto, os congressos nacionais devem indicar seus representantes. O Protocolo Adicional sobre Eleições Diretas e Universais prevê que cada Estado deverá eleger cinco representantes e dez suplentes de acordo com a legislação eleitoral interna, na mesma data da realização das eleições legislativas nacionais, até que seja acordado um regime eleitoral uniforme. Os deputados eleitos podem ser, concomitantemente, parlamentares em seus Estados, sem que esse constitua um requisito de elegibilidade. Existem, contudo, outros impedimentos para o exercício do cargo de parlamentar regional, como exercer função pública em algum país membro – salvo as legislativas – ou em algum órgão do Sistema Andino de Integração. Os parlamentos nacionais são encarregados da remuneração dos parlamentares eleitos, que recebem na mesma proporção dos deputados de seu Estado. O Parlamento realiza duas sessões anuais, em geral de três dias cada uma, podendo reunir-se também em sessões extraordinárias para tratar de temas urgentes e específicos. As sessões dos órgãos colegiados são públicas ou, sob circunstâncias consideradas excepcionais, privadas.

O Regimento Interno estipula que, organicamente, o Parlamento estrutura-se apoiado na assembléia geral, na mesa diretiva, nas comissões, na secretaria geral, nos escritórios nacionais e órgãos subsidiários – Universidade Andina Simón Bolívar, o futuro Defensor do Povo e o Centro Andino de Investigação, Capacitação e Desenvolvimento Legislativo (CADEL). A assembléia geral é composta por 25 parlamentares, constituindo-se no órgão superior de condução e de decisão do PA. A mesa diretiva, órgão colegiado de orientação e de supervisão dos atos emanados da assembléia, integra-se por um presidente e por quatro vice-presidentes de nacionalidades diversas eleitos para um mandato de dois anos, além do secretário geral, que detém direito a voz. Há cinco comissões permanentes, integradas por cinco deputados de diferentes países, destinadas a realizar análises jurídicas e de harmonização legislativa⁴⁰¹. A secretaria consiste no órgão de apoio

⁴⁰¹ São elas: 1. Comissão de Política Exterior e Relações Parlamentares; 2. Comissão de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Comunicação; 3. Comissão de Seguridade Social e Desenvolvimento

técnico, logístico e administrativo do parlamento, cujo responsável é designado pela assembléia geral para um período de dois anos com direito a reeleição, a partir de proposta da mesa diretiva. O orçamento destinado à manutenção da secretaria provém de cotas proporcionais dos Estados-membros, além dos projetos de cooperação dos quais participa o Parlamento. Os documentos relativos ao PA estabelecem ainda sua personalidade jurídica internacional.

Entre os objetivos do Parlamento Andino, estão coadjuvar na promoção do processo de integração regional, velar pelo respeito aos valores democráticos e aos direitos humanos, fomentar a participação dos povos na integração e, com isso, estimular uma consciência andina, comunitária e internacional. São atribuições do Parlamento:

- participar na promoção do processo de integração andino, com vistas à consolidação da integração latino-americana;
- requerer, periodicamente, informações aos órgãos do Sistema Andino de Integração sobre o andamento do processo e receber seus representantes para uma exposição dos relatórios de atividades e da prestação de contas⁴⁰² ;
- receber petições de pessoas físicas ou jurídicas sobre assuntos próprios dos âmbitos da Comunidade Andina;
- sugerir aos órgãos andinos modificações nos projetos de orçamento anual, nos objetivos programáticos e na estrutura institucional da Comunidade;
- participar, de modo consultivo, do processo legislativo, sobretudo sugerindo aos órgãos responsáveis temas de interesse comum;
- trabalhar pela harmonização normativa dos países membros;
- cooperar com os parlamentos nacionais e com os demais órgãos da Comunidade, bem como com outras assembléias parlamentares de integração.

Embora possa pronunciar-se por meio de recomendações, decisões, propostas, acordos, declarações e atos de coordenação e controle,

Sustentável; 4. Comissão de Assuntos Econômicos, de Controle, Orçamento e Turismo e 5. Comissão de Assuntos Sociais e Desenvolvimento Humano.

⁴⁰² O artigo 118 do Regimento Interno inclui uma possibilidade de sanção em caso de não comparecimento dos representantes dos órgãos e instituições do SAI, que ocorre por meio de queixa ao Conselho Presidencial Andino ou pela realização de atos legais ou diplomáticos considerados pertinentes.

votados em grande parte por maioria simples, o Parlamento carece de poderes decisórios. A limitação de suas funções no processo de integração é incompatível com qualquer interferência eficaz nas diretrizes e nas ações da Comunidade. Apesar de existirem, em certa medida, poderes legislativos, de controle e orçamentários, o Parlamento possui papel meramente consultivo⁴⁰³. A função representativa, por sua vez, é restringida pela falta de proporcionalidade entre o número de representantes de cada país no Parlamento e sua população, sua superfície e seu produto interno bruto (PIB). Mesmo a função deliberativa, que, segundo os documentos constitutivos, consiste no papel principal e originário do órgão, resta prejudicada pela possibilidade de cumulação de mandatos parlamentares nos planos nacional e regional, já que a falta de dedicação exclusiva dos deputados impede, em alguns casos, o aprofundamento dos trabalhos⁴⁰⁴.

Em 1996, o Protocolo Adicional sobre Eleições Diretas estipulou um prazo de cinco anos para a escolha dos parlamentares por sufrágio universal⁴⁰⁵. Até o momento, no entanto, somente a Venezuela (em 1998, 2002 e 2005), o Equador

⁴⁰³ Em 2004, o Memorando de Entendimento entre a Secretaria Geral da Comunidade Andina e o Parlamento Andino conferiu ao Parlamento poder de associação com a Secretaria Geral. O documento prevê o intercâmbio de informação sobre temas de interesse comum, a possibilidade de trabalhos conjuntos e, principalmente, acesso recíproco às informações dos órgãos, inclusive aos anteprojetos normativos. Esse documento poderia propiciar uma maior contribuição do Parlamento Andino na elaboração das normas da comunidade, assim como um diálogo mais estreito entre a Secretaria Geral do Parlamento e a Secretaria Geral da Comunidade Andina. DRUMMOND, Maria Claudia. *A Democracia Desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração*. Tese (Doutorado em História das Relações Internacionais) – Instituto de Ciências Humanas, Departamento de História, Universidade de Brasília, Brasília, 2005. p. 198.

⁴⁰⁴ ROCHA, Mariana Machado. *O Parlamento da Comunidade Andina*. 2006. Mimeografado. p. 10.

⁴⁰⁵ É interessante observar os motivos apresentados pelo Escritório Nacional do Parlamento Andino no Equador para a realização de eleições diretas: *democratizar el proyecto integracionista; entregar al ciudadano andino los instrumentos de soberanía; garantizar los derechos políticos del ciudadano andino que no admite ni permite otro tipo de regímenes políticos fuera de los democráticos; construir una ciudadanía participativa y una cultura para la integración y la paz; para que el Parlamento Andino se afiance como el órgano colegislador de la Comunidad Andina; para fortalecerse como un actor dinámico a nivel de las instituciones comunitarias, con capacidad de respuesta a las crecientes expectativas de la sociedad; para que se constituya en un interlocutor válido y de primer orden dentro del desarrollo del proceso de integración; fortalecer, legitimar y consolidar al Parlamento Andino*. Disponível em: <www.parlamentoandino.gov.ec>. Acesso em: 19 dez. 2006. O Escritório Nacional do Parlamento Andino no Peru, por sua vez, aponta para os seguintes benefícios do sufrágio universal:

- a nivel de partidos políticos y alianzas electorales: *permite establecer posturas y propuestas sobre el proceso de integración, a través de la presentación de planes, programas y candidatos representativos e idóneos;*
- a nivel de ciudadanía: *permite elegir entre diferentes propuestas, a través del voto consciente e informado, eligiendo la opción más coherente y viables;*
- a nivel del sistema democrático: *fortalece el ejercicio electoral, base fundamental de la democracia y refuerza el derecho de ser elegido y el deber de elegir a sus autoridades por parte del ciudadano;*
- a nivel del proceso de integración: *la elección directa de los representantes ante el Parlamento Andino permite una mayor legitimidad para representar los intereses de la nación ante un cuerpo legislativo supranacional*. Disponível em: <www.congreso.gob.pe>. Acesso em: 19 dez. 2006.

(em 2002) e o Peru (2006) realizaram as eleições. Na Colômbia, o projeto de lei prevendo sufrágio para o Parlamento Andino encontra-se em tramitação no Congresso Nacional. A Bolívia alega que deverá reformar sua constituição antes de realizar as eleições diretas, embora haja quem entenda que uma mudança constitucional não é imprescindível. Nota-se uma certa assimetria entre a atuação dos parlamentares eleitos e aquela dos parlamentares designados por suas respectivas casas legislativas. A prioridade geralmente conferida pelos primeiros aos temas regionais resulta em um comportamento mais dinâmico e caracterizado por um maior domínio dos temas em pauta. Essa assimetria pode gerar um desequilíbrio no Parlamento, que tenderá a ser guiado pelas delegações nacionais que já realizam eleições diretas⁴⁰⁶.

Grande parte das decisões e recomendações emitidas pelo Parlamento refere-se à marcha do processo de integração e à posição do órgão na estrutura institucional da Comunidade. Também por meio de sugestões diretas ao Conselho Presidencial o Parlamento busca aprofundar a integração e aumentar suas possibilidade de influência. O órgão já solicitou uma maior aproximação com a Secretaria Geral, a fim de avaliar mais eficazmente as ações em curso; uma representação no Conselho de Ministros, a fim de participar em alguma medida do processo legislativo; uma revisão do sistema institucional da Comunidade, para que se alcançasse um maior equilíbrio entre os poderes dos diversos órgãos; e a necessidade de aprovação parlamentar dos tratados internacionais negociados pela CAN. Os parlamentares manifestam-se, ainda, por meio das declarações, sobretudo em relação a temas importantes para a região e para a América Latina, como a manutenção da democracia, o repúdio à violência, a aproximação cultural entre os povos, a promoção dos direitos humanos e o estabelecimento de relações mais estreitas com outros blocos de integração. Entre as principais conquistas do Parlamento, estão a proposição da Carta Social, em 1994, que em 2002 serviu de base para a Carta Andina para Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, firmada pelos chefes de Estado, e a criação da Universidade Andina Simon Bolívar, em 1985.

O Parlamento Andino tem metade do tempo de existência da assembléia em que sempre se inspirou, o Parlamento Europeu. Mas as diferenças

⁴⁰⁶ DRUMMOND, Maria Claudia. *A Democracia Desconstruída*, op. cit., p. 229.

entre ambas as casas são evidentes: o sufrágio universal demorado e incompleto, a falta de proporcionalidade populacional em sua composição e a ausência de poderes de decisão estão entre os fatores que dificultam a concretização de um verdadeiro parlamento regional nos Andes⁴⁰⁷. É preciso considerar, contudo, que essas dificuldades de consolidação do Parlamento Andino enquanto instituição autônoma e dotada de força decisória refletem a fragilidade do próprio processo de integração andino. Se, por um lado, a entidade é dotada de uma ordem jurídica comunitária e de um arcabouço institucional com traços de supranacionalidade, por outro esses aspectos não garantem a efetividade e a legitimidade de suas decisões perante governos ou particulares nacionais.

A Comunidade Andina é resultado da Declaração de Bogotá, firmada em 1968, por meio da qual Peru, Equador, Colômbia, Bolívia, Chile e Venezuela decidiram acelerar o processo de integração no seio da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC). O Tratado de Cartagena foi elaborado por uma comissão mista designada no marco dessa Declaração, e objetivava promover o desenvolvimento equilibrado e harmônico dos países membros mediante a integração e a cooperação econômica e social. Pretendia-se, com isso, melhorar a posição dos Estados no contexto econômico internacional, fortalecer a solidariedade na região e diminuir as diferenças de desenvolvimento existentes entre os países, além de melhorar as condições de vida dos habitantes. Para atingir tais objetivos, o documento estipulou metas ambiciosas de integração econômica e procurou combinar um sistema de votação majoritário com instituições supranacionais, em uma clara inspiração no projeto europeu⁴⁰⁸.

O Tratado de Cartagena revelou as inquietações dos países andinos com ALALC, que reproduzia, segundo eles, as tradicionais divisões entre países mais e menos desenvolvidos⁴⁰⁹. Como se poderia esperar de sua estrutura, a ALALC beneficiava os Estados industrialmente mais avançados – Argentina, Brasil e México –, os quais, devido a seus consideráveis mercados internos, haviam

⁴⁰⁷ MALAMUD, Andrés; SOUZA, Luis de. Parlamentos Supranacionais na Europa e na América latina: entre o fortalecimento e a irrelevância. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 395, 2005.

⁴⁰⁸ Ibid., p. 394.

⁴⁰⁹ Para uma análise detalhada das debilidades da ALALC frente às expectativas dos países andinos e dos dispositivos do Tratado de Cartagena, veja FRENCH-DAVIS, Ricardo. El Pacto Andino: un modelo original de integración. In: TIRONI, Ernesto (Org.). *Pacto Andino: caracter y perspectivas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1978 p. 25-70.

alcançado maiores progressos no processo de substituição de importações⁴¹⁰. A falta de previsão de políticas distributivas indicava que os países de desenvolvimento econômico médio ou baixo viriam a tornar-se periferia dos pólos industriais já desenvolvidos. O descontentamento dessas nações estagnou as negociações na organização e impulsionou a criação de um novo grupo em seu seio, geograficamente mais reduzido, que deveria primar pela equidade entre os membros e pela rapidez na aproximação das economias.

Nos primeiros dez anos de existência, a Comunidade Andina demonstrou vitalidade. O comércio entre os membros multiplicou-se e foi acordado um plano para o desenvolvimento industrial conjunto. A Venezuela requisitou sua adesão ao Tratado nesse período. A partir da saída do Chile, contudo, as dificuldades – parcialmente relacionadas aos novos governos ditatoriais que tomaram o poder em alguns países⁴¹¹ – progressivamente sobrepuseram-se à vontade política que os governos vinham manifestando. Divergências no tratamento da política econômica e comercial, reiterado descumprimento do Tratado de Cartagena e disputas políticas e territoriais entre Estados-membros afetaram negativamente o processo de integração. Somente no início dos anos 90 retomaram-se com mais ênfase as principais negociações. Em 1993 foi estabelecida a zona de livre comércio e, em 1994, a tarifa externa comum, embora sem a participação do Peru. Apenas em 1997 iniciou-se a gradual incorporação desse país na desgravação tarifária. Em 2006, os governos decidiram, em reunião sem a participação da Bolívia e da Venezuela, adequar certas normas da Comunidade às condições para a assinatura de tratados de livre comércio com os Estados Unidos da América.

⁴¹⁰ A expansão do comércio desses países na época e sua participação majoritária em acordos complementares demonstram sua posição vantajosa. PENAHERRERA, Germánico Salgado. The Andean Pact: problems and perspectives. In: ANGARITA, Ciro; COFFEY, Peter (Eds.). *Europe and the Andean Countries: a comparison of economic policies and institutions*. London: Pinter Publishers, 1988. p. 173. “É interessante ressaltar que, dada a experiência pouco exitosa da ALALC, ainda hoje permanece este tipo de percepção entre os países andinos. A assinatura da Declaração de Cusco, [...] ao mesmo tempo em que muito festejada no Parlamento Andino, um de seus grandes promotores, suscitou também temores, precisamente no sentido de que a futura Comunidade Sul-Americana de Nações, uma vez em funcionamento, produzisse benefícios apenas para os países maiores (Argentina e Brasil) e alimentasse uma relação hegemônica que, eventualmente, viesse a absorver o bloco andino.” DRUMMOND, Maria Cláudia. *A Democracia Desconstruída*, op. cit., p. 180-181.

⁴¹¹ Da mesma forma, não se pode subestimar o poder do narcotráfico nos países andinos, sobretudo na Colômbia, no Peru e na Bolívia, respectivamente o primeiro produtor mundial de cocaína e os primeiro e segundo produtores mundiais de folha de coca. O peso econômico dessa atividade ilegal influencia os contornos da democracia nesses Estados, além de deixá-los mais vulneráveis aos países consumidores da droga. Veja DABÈNE, Olivier, *Amérique latine, la démocratie dégradée*, op. cit., p. 55-74.

No tocante à supranacionalidade, a Secretaria Geral é o órgão encarregado de representar os interesses da Comunidade. Ademais, embora os Conselhos adotem decisões por unanimidade, a Comissão Andina, formada por um plenipotenciário de cada Estado parte, toma as decisões por maioria absoluta, afastando-se da tradição intergovernamental. No entanto, a relativa força política do secretário geral e as inúmeras exceções à regra da maioria absoluta no âmbito da Comissão minimizam os eventuais efeitos de um sistema supranacional. O consenso entre os países acaba por ser, na prática, a regra decisória na Comunidade. O Tribunal de Justiça, por sua vez, criado apenas em 1979 e encarregado de velar pelo direito andino, assiste a um contínuo esvaziamento de suas funções. Apesar de estarem previstas diversas formas de atuação dos juízes, o número de casos submetidos à apreciação da Corte é cada vez menor⁴¹². Essa situação resulta não da falta de controvérsias a dirimir, mas da reiterada inobservância das decisões pelos países.

Essa trajetória evidencia um certo descompasso entre os sistemas institucional e normativo andino, acordados pelos países membros, e as atitudes efetivamente tomadas por eles. A aparente solidez do esquema de integração cede em face da notória falta de compromisso dos governos com uma proposta originalmente sua. Se a funcionalidade de um parlamento de integração depende também das concessões dos poderes executivos nacionais, no caso da Comunidade Andina é preciso que os deputados estejam conscientes da profundidade e da peculiaridade dos desafios a enfrentar para lograr a construção de um efetivo Parlamento.

Se esse respeito à lei na prática não se consegue, se a adoção de medidas que a contrariam ou a realização de ações que debilitam sua aplicação espontânea e transparente vão se constituindo em norma de comportamento comum ou generalizado, não obstante a intervenção institucional oportuna e decidida, o rompimento da institucionalidade comunitária vai se produzindo sistematicamente, e, mais grave ainda, o avanço e a projeção do esquema integracionista até etapas superiores vai

⁴¹² São cabíveis, perante o Tribunal de Justiça, a ação de nulidade das decisões do Conselho de Ministros, da Comissão e das resoluções da Secretaria Geral e dos convênios; a ação de descumprimento da normativa andina por um Estado parte; o recurso por omissão, no caso de inatividade dos órgãos decisórios da Comunidade; o reenvio prejudicial, que pode ser impetrado por juízes nacionais quando o caso submetido à sua apreciação requerer interpretação do Tribunal sobre a normativa andina; e ações trabalhistas dos funcionários da Comunidade.

imperceptivelmente sendo colocado em situações de risco, perigosamente irreversíveis em muitos casos⁴¹³.

O predomínio da forma sobre o conteúdo é notável no caso da integração andina. Embora sua práxis inicial tenha sido marcada pela realização dos objetivos de aproximação comercial e desenvolvimento conjunto dos países da região, a Comunidade foi se afastando, aos poucos, da concretude desses ideais. A “supranacionalidade” e o “direito comunitário” tornaram-se conceitos efêmeros que algumas instituições andinas esforçam-se por preservar, a despeito do comportamento dos governos nacionais. Um exemplo claro dessa situação é a recente assinatura de acordos de livre comércio entre dois Estados-membros – Colômbia e Peru – e os Estados Unidos. Um sistema econômico que vise ultrapassar a mera cooperação, estabelecendo laços de integração por meio da liberdade de circulação de mercadorias e demais fatores produtivos entre seus membros, além da construção de uma tarifa externa comum, não é capaz de coadunar-se com acordos de livre comércio que não sejam negociados por todos os participantes. Com esses tratados, a integração econômica andina enfraqueceu-se consideravelmente. Resta, portanto, a tentativa de uma aproximação político-social, que precisa ir além da retórica presidencial e sobreviver à debilitação das trocas econômico-comerciais para afirmar-se.

O Parlamento não tem conseguido interferir eficazmente nesse quadro. De uma parte, a cultura política presidencialista da América do Sul restringe as ações dos parlamentares no âmbito da integração. De outra, a maioria das iniciativas verificadas não encontraram eco nos órgãos decisórios da Comunidade, eminentemente governamentais. Assim, mostra-se baixo o grau de funcionalidade do Parlamento Andino. O órgão, por si só, não consegue se contrapor ao nacionalismo e ao voluntarismo dos países da CAN no tratamento das questões regionais e internacionais. Uma alternativa para a funcionalidade parlamentar seria a aproximação com movimentos sociais e partidos políticos dos Andes, ao invés de

⁴¹³ MERA, Rubén Herdoíza apud DRUMMOND, Maria Claudia. *A Democracia Desconstruída*, op. cit., p. 224. Livre tradução do original: “Si ese respeto a la ley en la práctica no se consigue, si la adopción de medidas que la contrarían o la realización de acciones que enervan su aplicación espontánea y transparente van constituyéndose en norma de comportamiento común o generalizado, no obstante la intervención institucional oportuna y decidida, el resquebrajamiento de la institucionalidad comunitaria va sistemáticamente produciéndose y, lo más grave aún, el avance y proyección del esquema integrador hacia etapas superiores va imperceptiblemente siendo colocado en situaciones de riesgo, peligrosamente irreversibles en muchos casos.”

um mimetismo das ações governativas centralizadas. Entretanto, como será apontado a seguir, é possível que o caminho do fortalecimento da integração segundo uma ótica antiformalista por meio do parlamento regional seja mais próprio à realidade europeia do que à dinâmica política sul-americana.

3.2. Um parlamento para o MERCOSUL?

A integração econômica proporcionada pelo MERCOSUL, a despeito de seu pouco tempo de existência, possui origens remotas. Não obstante, as reflexões sobre seu caráter democrático-representativo são recentes, como o são as democracias que a conformam. O atual diálogo com a sociedade civil e a percepção de seus anseios e necessidades mostra-se insuficiente, o que costuma ser atribuído, em certa medida, à falta de representantes eleitos no plano regional. Os Poderes Executivos são os atores principais, por vezes exclusivos, da história da integração na América do Sul.

A instauração do Parlamento do MERCOSUL em dezembro de 2006 torna o bloco sul-americano o terceiro, na atualidade, a contar com esse órgão em seu esqueleto institucional. O complexo processo de negociação refletiu um certo esforço, por parte dos parlamentares e de membros dos Poderes Executivos nacionais, na construção do novo órgão, assim como a sessão inaugural demonstrou um entusiasmo considerável, por parte deles, para com a assembléia regional. No entanto, as experiências europeia e andina analisadas denotam que esses fatores não são os únicos a determinar o grau de eficácia das ações do Parlamento. A hipótese a ser demonstrada é de que a funcionalidade desse novo órgão tende a ser limitada pela reprodução, no plano regional, da realidade política dos Estados-membros do MERCOSUL, sobretudo no tocante a sistemas políticos e eleitorais. Por outro lado, a adoção de uma ótica antiformalista no trato das questões regionais indicaria o potencial de contato parlamentar com os atores sociais, o que poderia influenciar os níveis de representatividade dos partidos políticos, seu interesse pela integração regional e o alcance das atividades do próprio Parlamento.

3.2.1. Integrar sim, institucionalizar talvez

Como outros movimentos integracionistas do continente, o MERCOSUL teve início teórico com a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), criada em 1948 como uma subagência do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Sob seu impulso, e buscando alternativas para as dificuldades econômicas comuns – entre elas, o tímido crescimento das exportações e a diminuição da capacidade de importação –, Argentina, Brasil, Chile e Uruguai realizaram, em 1958 e 1959, reuniões de consulta sobre a política comercial da região. Dessas negociações resultou a assinatura do Tratado de Montevideu, em 1960, instituindo a Associação Latino-americana de Livre Comércio, composta por Argentina, Brasil, México, Paraguai, Peru e Uruguai. A eles somaram-se Colômbia (1961), Equador (1962), Venezuela (1966) e Bolívia (1967)⁴¹⁴.

A ALALC objetivava atingir uma zona de livre comércio através dos preceitos cepalianos de integração: gradualismo do processo de liberalização, reciprocidade de concessões e tratamento da nação mais favorecida⁴¹⁵. Propunha, ainda, um modelo de desenvolvimento de longo prazo, atento às questões sociais⁴¹⁶. Não obstante, sua estrutura organizacional conformada por duas instituições refletia o desejo de um modo de integração estritamente comercial. A Conferência das Partes Contratantes constituía o órgão de maior hierarquia da organização. Composta por embaixadores dos Estados-membros, ela deveria reunir-se ordinariamente uma vez por ano e detinha, entre outras, as atribuições de tomar as medidas necessárias ao cumprimento do tratado, verificar seus efeitos, nomear o Secretário Executivo e promover a negociação entre as partes sobre as listas de mercadorias para o comércio recíproco. O Comitê Executivo Permanente, sediado em Montevideu, era encarregado de reunir a Conferência e representar a Associação nas negociações com outros países ou instituições.

Uma zona de livres trocas subcontinentais, apesar dos potenciais benefícios, estava além da efetiva disposição de certos países latino-americanos. As

⁴¹⁴ Para uma análise aprofundada das tentativas de integração econômica na América Latina no século XX, veja MENEZES, Alfredo da Mota. *Do Sonho à Realidade: a integração econômica latino-americana*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1990. p. 13-135.

⁴¹⁵ MEDEIROS, Marcelo de Almeida. *La Genèse du Mercosud*. Paris: L'Harmattan, 2000. p. 105.

⁴¹⁶ Ibid., p. 104.

dificuldades provenientes das diferenças de tamanho entre as nações, a crise do petróleo do início dos anos 70 e as mudanças políticas nacionais⁴¹⁷ colaboraram para a elaboração de um segundo Tratado de Montevidéu, do qual surgiu, em 1980, a Associação Latino-americana de Integração (ALADI), da qual participam Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela e, a partir de 1999, Cuba.

Essa nova associação, sucessora da ALALC, busca também uma zona de livre comércio, mas de forma menos ambiciosa e mais flexível. Através de áreas de preferência econômica regional ou sub-regional, foram criados a preferência aduaneira zonal, os acordos de alcance regional e os acordos de alcance parcial. Seus órgãos institucionais são o Conselho de Ministros de Relações Exteriores, a Conferência de Avaliação e Convergência, o Comitê de Representantes e a Secretaria Geral. O Conselho é a instituição superior e determina a condução das políticas do processo de integração. A Conferência é formada por plenipotenciários dos países membros e deve avaliar o processo e encarregar-se das medidas práticas para o aprofundamento da integração econômica. O Comitê, por sua vez, é composto por um representante permanente de cada Estado. Suas atribuições são, entre outras, zelar pelo cumprimento do Tratado, convocar reuniões do Conselho e da Conferência, formular recomendações a eles e aprovar o programa anual de trabalho da ALADI e seu orçamento. Já a Secretaria constitui-se no órgão administrativo e técnico da Associação, sediado em Montevidéu.

Apesar da maior complexidade institucional da ALADI comparativamente à ALALC, ambas possuem em comum a ausência de qualquer órgão fiscalizador das entidades superiores ou de um contato razoável com a sociedade civil. “Se a ALADI foi capaz de superar alguns obstáculos que marcaram a existência da ALALC – multilateralismo uniforme e reciprocidade total –, ela não conseguiu dotar-se de um autodinamismo que a fizesse progredir”⁴¹⁸. Além disso, a conjuntura econômica desfavorável à integração do início dos anos 80 colaborou para o papel marginal desempenhado pela Associação. Apesar desse fato, foi no

⁴¹⁷ Ibid, p. 107.

⁴¹⁸ MEDEIROS, Marcelo de Almeida, op. cit., p. 110.

contexto dos contatos e das aproximações impulsionadas pela ALADI que se originou o Tratado de Assunção (TA), de 1991⁴¹⁹, constitutivo do MERCOSUL.

As negociações que culminaram com o TA começaram com os acordos de cooperação entre o Brasil e a Argentina a partir de 1986⁴²⁰. Eles ocorreram em um contexto de crise da economia latino-americana, com aumento das dívidas externa e interna, e no momento da volta do governo civil em ambos os países, vale dizer, de redemocratização⁴²¹. Em seguida, o Paraguai e o Uruguai passaram de observadores atentos das políticas externas argentina e brasileira a participantes da cooperação, definindo-se, assim, a composição inicial do MERCOSUL⁴²². Em dezembro de 1994, as mesmas nações assinaram o Protocolo de Ouro Preto (POP), pondo fim à fase transitória do bloco estabelecida no primeiro tratado.

Com o POP, o MERCOSUL passou a ter personalidade jurídica e consolidaram-se as instituições existentes – Conselho Mercado Comum (CMC), Grupo Mercado Comum (GMC), Comissão Parlamentar Conjunta e Secretaria Administrativa –, além de criarem-se novas – Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) e Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES)⁴²³. Manteve-se, no entanto, a essência do Tratado de Assunção, traduzida na lógica intergovernamental. Sem primazia ou aplicação direta das normas emanadas do MERCOSUL, seu caráter obrigatório mostra-se precário⁴²⁴. Na constatação da fragilidade da estrutura definitiva, não restam dúvidas sobre a prevalência da posição brasileira nas negociações de Ouro Preto, em detrimento das opiniões dos demais países, favoráveis ao aprofundamento da integração⁴²⁵.

⁴¹⁹ O referido tratado pode ser considerado como um acordo de alcance parcial da ALADI, apesar de algumas incongruências. Veja BONILLA, Sergio Abreu. *MERCOSUR e integración*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitária, 1991. p. 84-86.

⁴²⁰ Sobre as relações entre Brasil e Argentina no âmbito do MERCOSUL, veja VIGEVANI, Tullo. Questões Políticas no MERCOSUL (Brasil e Argentina): crise ou aprofundamento. In: CATANI, Afrânio Mendes (Org.). *América Latina: impasses e alternativas*. São Paulo: Humanitas, 2000. p. 191-213.

⁴²¹ SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 3. ed. rev. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 244. Para uma análise dos discursos presidenciais no Brasil e na Argentina no período, veja SEVERO, Gerson. *O que Somos e o que Esperávamos Ser: Estado, economia e discurso presidencial na América Latina*. São Leopoldo: UNISINOS, 2003. p. 144-158.

⁴²² Em 2005 a Venezuela iniciou seu processo de adesão como membro pleno do bloco. Bolívia, Peru e Chile são membros associados.

⁴²³ Estrutura completa e normativa disponíveis em: <www.mercosur.int>. Acesso em: 25 dez. 2006.

⁴²⁴ VENTURA, Deisy. *A Ordem Jurídica do MERCOSUL*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. p. 59.

⁴²⁵ A Argentina sugeria a adoção de graus de supranacionalidade, através da unificação dos existentes CMC e GMC, da criação de um Grupo MERCOSUL e de um parlamento. O Paraguai e o

Segundo Luiz Olavo Baptista, o MERCOSUL surgiu dialeticamente como elemento de mudança, já que apontava para um novo quadro econômico, político e comercial, e de continuidade, porque prolongou os esforços integracionistas do continente⁴²⁶. Se as mudanças previstas ainda não foram integralmente concretizadas, a continuidade pode ser sentida em inúmeros aspectos, inclusive no tocante à inexistência de órgãos representativos e de controle, a exemplo da ALALC e da ALADI. A Comissão Parlamentar Conjunta surgiu não com o fito de equiparar-se a um parlamento, mas com o objetivo de envolver os poderes legislativos nacionais no MERCOSUL, a fim de que a representação parlamentar no plano regional auxiliasse a implementação do mercado comum. Ela é sucessora da Comissão Parlamentar Conjunta de Integração, prevista pelo Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento celebrado entre Brasil e Argentina em 1988⁴²⁷.

O Tratado de Assunção não define a composição da CPC nem especifica suas competências. A despeito disso, ainda em 1991 a III Reunião de Parlamentares do MERCOSUL a instalou e aprovou seu Regimento Interno. Ela seria composta por até 64 parlamentares de ambas as câmaras, divididos igualmente entre os Estados Partes. O Regimento estabeleceu também algumas atribuições, criou doze subcomissões e estipulou duas reuniões ordinárias anuais, além das extraordinárias. Cada país exerceria a presidência da Comissão por seis meses, escolhendo um deputado para o cargo. A Mesa Executiva seria formada pelo Presidente da CPC e pelos outros três Presidentes das seções nacionais.

Nas reuniões da Mesa Executiva e plenárias subseqüentes, a Comissão formulou diversas recomendações, resoluções e disposições e debateu temas caros à integração, como transportes, meio ambiente, normas trabalhistas, barreiras tarifárias e não tarifárias, democracia e direitos humanos. Além disso, celebrou convênios de cooperação com vários organismos internacionais, entre eles a ALADI e a União Européia. Contudo, sua atuação pode ser considerada insuficiente. Apesar da retórica ambiciosa e integracionista da CPC, suas ações limitaram-se às indefinições do Tratado de Assunção, sem questionar ou cobrar

Uruguai propunham a criação de um tribunal de justiça permanente, com vistas a uniformizar a interpretação das regras do MERCOSUL e buscar sua efetividade. Ibid., p. 49-50.

⁴²⁶ O MERCOSUL, *suas Instituições e seu Ordenamento Jurídico*. São Paulo: LTr, 1998. p. 36.

⁴²⁷ Veja DRUMMOND, Maria Claudia. A Comissão Parlamentar Conjunta: origem e história. *Informativo MERCOSUL*, Brasília, ano 2, n. 4., fev./mar. 1997. Disponível em: <www.camara.gov.br/comissoes/cpcms>. Acesso em: 26 dez. 2006.

maior influência na elaboração das diretrizes e nas tomadas de decisão no MERCOSUL⁴²⁸.

Nem mesmo a reforma proposta pelo Protocolo de Ouro Preto alterou substancialmente o papel marginal da Comissão. Tal documento simplesmente manteve as anteriores competências dos parlamentares, sem conferir-lhes mais espaço nas negociações. Apesar de esparsas reações, parece ter havido uma certa resignação dos deputados frente às frágeis atribuições que o novo protocolo lhes conferia. Em 1995, a CPC incorporou essas funções ao seu Regimento Interno, novamente reformado em 1997. Nessa oportunidade, reestruturaram-se as subcomissões e delimitou-se o papel da Secretaria Administrativa Parlamentar Permanente, com sede em Montevideu⁴²⁹.

A CPC representava um dos três órgãos da estrutura institucional do MERCOSUL desprovidos de capacidade decisória⁴³⁰. Em um exame conjunto do Protocolo de Ouro Preto e do Regimento Interno da CPC, de 1997, tem-se que suas atribuições eram:

- representar os parlamentos dos Estados Partes do MERCOSUL;
- procurar acelerar os procedimentos internos de entrada em vigor das normas mercosulinas;
- coadjuvar na harmonização das legislações nacionais ao processo de integração, elaborando uma política legislativa nesse sentido;
- acompanhar a marcha do processo integracionista e informar os congressos nacionais a esse respeito;
- solicitar aos órgãos institucionais do MERCOSUL informações sobre a evolução do processo;
- constituir subcomissões para analisar temas relacionados à integração;

⁴²⁸ MARIANO, Karina; VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Democracia e Atores Políticos no MERCOSUL. In: LIMA, Marcos Costa; MEDEIROS, Marcelo de Almeida (Orgs.). *O MERCOSUL no limiar do século XXI*. São Paulo: Cortez; Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 271.

⁴²⁹ A Secretaria aprimorou consideravelmente o trabalho da CPC. Tendo iniciado seus trabalhos em 1998, ela logrou centralizar a organização e a documentação da Comissão, antes itinerante de acordo com a presidência pro tempore, bem como assessorar os parlamentares relativamente ao desenrolar do processo integracionista. O Paraguai, o Uruguai e a Argentina já indicaram Secretários Permanentes, que exerceram o cargo por dois anos.

⁴³⁰ Os demais são o Fórum Consultivo Econômico e Social e a Secretaria do MERCOSUL.

- estabelecer relações de cooperação com parlamentos de terceiros países e com outras entidades regionais;
- realizar acordos sobre cooperação e assistência técnica com organismos públicos e privados de caráter nacional, regional, supranacional e internacional;
- formular declarações sobre as questões políticas da integração, disposições relativas a seu funcionamento interno e recomendações ao Conselho Mercado Comum, encaminhadas através do Grupo Mercado Comum;
- desenvolver ações necessárias à futura instalação do Parlamento do MERCOSUL.

Percebe-se que a Comissão possuía caráter consultivo, deliberativo e de formulação de propostas. Sua natureza jurídica era de órgão de ligação entre o MERCOSUL e os parlamentos nacionais⁴³¹. Diferentemente de uma assembléia representativa nacional, ela não era dotada de poderes decisórios. Grande parte das funções desempenhadas pela CPC dizia respeito a questões marginais ao processo de integração. E, mesmo nas atribuições de maior peso, seu papel mostrava-se frágil. As recomendações emitidas ao Conselho, por exemplo, raramente eram objeto de deliberação por ele. Quando à harmonização legislativa, seria natural que os deputados protagonizassem o processo, e não atuassem como “coadjuvantes”⁴³².

Em dezembro de 2006, em sessão solene do congresso nacional brasileiro, ocorreu a instauração oficial do Parlamento do MERCOSUL, mas as discussões sobre o assunto remontam ao próprio surgimento do bloco. Ainda em 1991, o documento final da II Reunião de Parlamentares do MERCOSUL apresentou a decisão política de criar um parlamento, idéia inserida no primeiro Regimento Interno da Comissão Parlamentar Conjunta, aprovado no mesmo ano. O dispositivo

⁴³¹ BAPTISTA, Luiz Olavo, op. cit., p. 30.

⁴³² “Salvo melhor juízo, as matérias nas quais se coloca a questão da harmonização das normas internas não correspondem aos domínios essenciais do mercado comum, para os quais são imprescindíveis as normas de origem comunitária. Ora, como o papel dos Poderes Legislativos pode ser secundário na harmonização das legislações se, em princípio, a eles compete a elaboração das leis internas? As instituições do MERCOSUL – contrariamente às instituições européias, que podem adotar Diretivas como instrumentos de harmonização das normas nacionais – não dispõem de nenhuma competência ou instrumento que permita fazê-lo. Ou bem o papel dos Legislativos é primordial na harmonização, ou bem se confere às instituições comunitárias a atribuição de editar ‘normas-parâmetros’, a fim de harmonizar as ordens jurídicas nacionais.” VENTURA, Deisy. *As Assimetrias entre o MERCOSUL e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri: Manole, 2003. p. 93.

foi mantido no Regimento de 1997 e, em 1999, estabeleceu-se a primeira agenda para a institucionalização do Parlamento do MERCOSUL⁴³³. A partir de então, intensificaram-se os debates sobre o tema, o que resultou em novas disposições, cronogramas e seminários da Comissão sobre a criação do parlamento⁴³⁴. Em 2003, as seções argentina e brasileira apresentaram suas propostas, e, em 2004, a CPC elaborou uma proposta conjunta para o parlamento, prevista no Programa de Trabalho 2004-2006⁴³⁵.

Embora o projeto não tenha sido aprovado ao final do mesmo ano, na XXVII Reunião do Conselho Mercado Comum, em Ouro Preto, os chefes de Estado decidiram incumbir à CPC a tarefa de continuar o trabalho sobre o tema, realizando todas as ações necessárias à instalação do parlamento⁴³⁶. Foi constituído, com este fim, um Grupo Técnico de Alto Nível⁴³⁷, que redigiu o protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL⁴³⁸. Após a assinatura pelos Chefes de Estado do bloco, em dezembro de 2005, o documento foi, durante o ano de 2006, sucessivamente aprovado na câmara dos deputados e no senado de cada um dos países membros⁴³⁹. A incorporação nacional de normas que estabelecem regras de funcionamento das instituições regionais é condição necessária à sua validade, conforme o esquema intergovernamental adotado pelo MERCOSUL.

O novo órgão substitui a atual Comissão Parlamentar Conjunta, tem eleições diretas programadas para 2010 e deve representar os povos dos Estados-membros do bloco. Em seu preâmbulo, fica claro que o protocolo foi aprovado a partir de um consenso sobre a necessidade de fortalecer e aprofundar o processo de integração. Para tanto, seria preciso, segundo o documento, um marco institucional equilibrado e eficaz, que permitisse a criação de normas efetivas, oferecendo um

⁴³³ Disposição CPC 14/99.

⁴³⁴ Veja as Disposições CPC 10/00, 35/00, 05/02, 07/03, entre outras.

⁴³⁵ Decisão CMC 26/03.

⁴³⁶ Decisão CMC 49/04.

⁴³⁷ Disposição CPC 03/05. O Grupo foi composto por especialistas e por representantes dos Estados-membros, da Secretaria do MERCOSUL e da Secretaria Administrativa da Comissão Parlamentar Conjunta.

⁴³⁸ Decisão CMC 23/05, publicada em 08 de dezembro de 2005, durante reunião de cúpula. Embora tal decisão não precise ser incorporada aos ordenamentos jurídicos internos (direito derivado), o Protocolo que ela aprova necessita de incorporação (direito originário). Para um panorama histórico das normas mercosulinas referentes à instalação do Parlamento, veja COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL. *Hacia el Parlamento del MERCOSUR: una recopilación de documentos*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2004.

⁴³⁹ Somente a Venezuela, em processo de adesão ao bloco, ainda não internalizou a normativa que cria o Parlamento. Como o país também não participou significativamente do processo de negociação do protocolo, sua influência na criação do órgão pode ser considerada inexistente.

clima de segurança e previsibilidade ao processo. No entanto, nem as disposições sobre as funções e as competências do Parlamento são compatíveis com tais objetivos, tampouco parece que um órgão dessa espécie seja capaz de conferir sólidas diretrizes à frágil integração que se desenvolve no Cone Sul.

3.2.2. O desempenho parlamentar entre as práticas políticas nacionais e a teoria antiformalista internacional

Se a estrutura do Parlamento demonstra avanços consideráveis em relação ao formato da Comissão Parlamentar Conjunta, a fragilidade da proposta sancionada reflete-se nas modestas funções atribuídas ao novo órgão e na ausência de competências regionais no MERCOSUL. Algumas características dos sistemas políticos dos países membros também não apontam para a funcionalidade do Parlamento, herdeiro das instituições nacionais e da cultura política sul-americana, embora a adoção da perspectiva antiformalista na abordagem das questões regionais pudesse inverter essa lógica.

Com relação à estrutura, o protocolo prevê que o Parlamento será unicameral e terá sua sede em Montevideu. Inicialmente, será composto por dezoito parlamentares de cada Estado-membro, indicados pelas respectivas casas representativas. Até 2007, no entanto, o Parlamento e o Conselho Mercado Comum estabelecerão conjuntamente um critério de representação proporcional, que deverá vigorar a partir de 2011. Os parlamentares terão mandato de quatro anos e poderão ser reeleitos. Deverão respeitar os requisitos de elegibilidade para os deputados nacionais, e não poderão cumular o cargo com quaisquer outros cargos executivos ou legislativos em seu Estado ou no MERCOSUL.

No tocante às funções do Parlamento, o protocolo é bastante modesto, não conferindo à instituição capacidade de decisão sobre os rumos do processo integracionista. A única função parlamentar efetivamente prevista é a deliberativa. É evidente que espaços públicos de discussão são fundamentais à democracia, na medida em que a formação racional da vontade política necessita de argumentação e negociação públicas. Sua relevância, no entanto, não dispensa as

demais funções. Câmaras deliberativas sem poderes já existem em demasia na América Latina e não têm obtido muito espaço junto aos órgãos decisórios⁴⁴⁰.

As funções de representação dos povos e de legitimação pressupõem o sufrágio universal e uma certa proporcionalidade entre as populações dos Estados e o número de parlamentares que lhes cabem. Enquanto as primeiras eleições diretas estão previstas para o final da primeira etapa de transição (2010), os critérios da integração proporcional deverão ser propostos pelos parlamentares e aprovados pelo CMC durante o primeiro ano de trabalhos do novo órgão (2007).

Não se verifica a presença integral de uma função de controle no protocolo. O Parlamento poderá solicitar informações às autoridades institucionais; convidá-las a participar de audiências e a prestar esclarecimentos sobre o processo de integração; receber, no início de cada semestre, o programa de trabalho e, ao final de cada semestre, o relatório das atividades da presidência pro tempore; organizar audiências públicas com a sociedade civil e os setores produtivos; receber petições dos cidadãos relacionadas aos atos ou omissões dos órgãos do bloco; e ter acesso, no início de cada ano, a um relatório sobre a execução do orçamento da Secretaria do MERCOSUL do ano anterior. Mas um controle parlamentar eficaz pressupõe mecanismos que propiciem amplamente a transparência, a publicidade e a responsabilidade das ações do órgão executivo. Processos de cunho democrático, como a integração no Cone Sul, não podem afastar-se destes princípios. Receber prestação de contas periódica, realizar investigações e exercer influência na elaboração e na avaliação do orçamento estão entre as atividades básicas de controle ausentes do protocolo que cria o PM. Ademais, não se verifica a capacidade de sancionar os funcionários por irresponsabilidade criminal e política⁴⁴¹.

⁴⁴⁰ Entre eles, estão o Parlamento Latino-americano, o Parlamento Centro-americano, o Parlamento Andino e a própria Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL. Para uma análise comparada destes organismos, veja MALAMUD, Andrés; SOUZA, Luís de, op. cit. e MANUAL de los Partidos Políticos de América Latina. Madrid: PARLATINO, IRELA, 1997. p. 443-460.

⁴⁴¹ Sobre a noção de responsabilidade política (*accountability*), veja a nota 348 desse capítulo. Esse princípio pode ser compreendido como a prestação de contas dos governantes a intervalos regulares, exprimindo a legitimidade e a representatividade de suas ações. No entanto, a possibilidade de o Parlamento do MERCOSUL controlar o Executivo no sentido político significaria uma contradição à tradição parlamentar sul-americana. Mesmo que muitos parlamentos nacionais possam censurar politicamente os membros do Poder Executivo, a censura criminal é, em geral, a única considerada “aplicável”. Essa situação denuncia a já mencionada posição historicamente secundária dos Poderes Legislativos na América do Sul.

A função legislativa também não se encontra entre os poderes do Parlamento⁴⁴². Na verdade, a falta de competências exclusivas do MERCOSUL prejudica substancialmente o alcance e a efetividade de suas normas. Mesmo assim, é notável que não haja previsão de interferência dos representantes no processo legislativo do bloco, a não ser de forma consultiva. Uma inovação do protocolo é a possibilidade de o Parlamento elaborar projetos de normas, a serem submetidos à apreciação do CMC, e anteprojetos de normas nacionais visando à harmonização das legislações, a serem enviados aos parlamentos dos Estados-membros para apreciação.

O tema das competências substanciais do Parlamento insere-se no debate sobre a supranacionalidade. Embora sem as mesmas funções de hoje, o Parlamento Europeu, desde seu início, já participava de um processo de delegação de assuntos nacionais a um órgão regional. O Parlamento Andino e o Parlamento do MERCOSUL, ao contrário, participam de esquemas integracionistas que não vislumbram possibilidades concretas, ao menos a curto e médio prazos, de contar com competências comunitárias⁴⁴³. Trata-se de processos essencialmente intergovernamentais, que não estabeleceram metas para o gerenciamento conjunto de certos temas. As negociações concentram-se majoritariamente nas trocas comerciais em geral, ou em acordos específicos entre os governos quando alguns setores econômicos nacionais vêm-se especialmente afetados com a desgravação tarifária. A prevenção institucional de conflitos e a formulação de políticas públicas regionais constituem exceção na dinâmica política do bloco. Apenas o tempo será capaz de comprovar a (in)compatibilidade entre o sistema intergovernamental do MERCOSUL e a funcionalidade de seu parlamento.

Mesmo com funções e competências limitadas, o Parlamento possui meios de reforçar seus poderes. Um desempenho ótimo das atuais funções poderia criar um quadro de legitimidade social e institucional para o aperfeiçoamento de suas atividades no seio do MERCOSUL. Isso significa que o espaço que o

⁴⁴² Sobre o processo legislativo do MERCOSUL e sua falta de legitimidade, veja VENTURA, Deisy; PEROTTI, Alejandro. *El Proceso Legislativo del MERCOSUR*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2004.

⁴⁴³ Para Sérgio FLORÊNCIO e Ernesto ARAÚJO, a supranacionalidade seria possível apenas com a separação entre questões de Estado e de governo. Tal divisão, segundo os autores, somente seria cabível no parlamentarismo, já que o sistema presidencialista confunde o chefe de Estado e o chefe de governo. O presidencialismo dos países do MERCOSUL, portanto, configuraria um empecilho à supranacionalidade. *MERCOSUR: proyecto, realidad y perspectivas*. Brasília: Vest-Con, 1997. p. 76.

Parlamento conquistará no bloco depende não somente das disposições do protocolo, mas também do comportamento político de deputados e partidos.

A história da atuação parlamentar no MERCOSUL, contudo, não oferece perspectivas de um perfil ativo dos novos parlamentares. Ao invés de buscarem ampliar sua inserção no esquema integracionista, a partir da tentativa de compreensão – e de esclarecimento de seus eleitores nacionais – dos potenciais benefícios da integração, os parlamentares da CPC pareceram contentar-se com funções esvaziadas, que ofereciam a impressão de que a Comissão era apenas uma fachada para a quase ausência fática de representação parlamentar no MERCOSUL. É certo que o papel pouco significativo da CPC resultou da vontade dos signatários de Ouro Preto, mas a mobilização e a pressão das assembleias nacionais por mais voz na integração poderia ter provocado efeitos consideráveis em toda a organização da Comissão e, em consequência, do MERCOSUL⁴⁴⁴.

Essa situação insere-se no contexto geral da resposta parlamentar ao processo de integração. Os quatro Poderes Legislativos iniciais

não sustentaram um compromisso sistemático e assíduo com a condução do processo, com seu impulso, com seu aprofundamento. Não prestaram a atenção mínima exigível em relação ao que haviam fundado (porque aprovaram o Tratado de Assunção e todos os seus complementos) nem ao encadeamento de mudanças históricas que quiseram provocar (ou as provocaram sem consciência perfeita?). É igualmente reprovável que não tenham percebido como o MERCOSUL penetrava capilarmente nas sociedades que co-governavam e não tenham adaptado a visão de cada assunto “argentino”, “brasileiro”, “paraguaio”, “uruguaio” à dimensão mercosulina que se havia agregado⁴⁴⁵.

No caso específico do Brasil, parece claro o desinteresse dos partidos políticos pela tentativa integracionista em curso. Os programas dos partidos presentes na seção brasileira da CPC não costumam fazer menção a assuntos vinculados ao MERCOSUL. Há um único grupo que se declara explicitamente favorável à integração no Cone Sul, mas a atuação de seus parlamentares fica

⁴⁴⁴ Desde o nascimento da instituição, os parlamentares da CPC “não influenciaram decisivamente nenhuma negociação, nem foram origem da discussão de questões importantes para o desenvolvimento e a consolidação da integração”. Eles limitaram-se a tratar de aspectos comerciais, ou a propor pontos que já vinham sendo discutidos em outros órgãos. Assim, o comportamento passivo dos parlamentares consolidou – e não procurou alterar – os fracos poderes concedidos pelo MERCOSUL ao seu órgão parlamentar. OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de, op. cit., p. 152.

⁴⁴⁵ CAETANO, Gerardo; ANTÓN, Romeo Pérez. Hacia un parlamento del MERCOSUR. In: CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (Orgs.). *La Encrucijada Política del MERCOSUR: parlamentos y nueva institucionalidad*. Montevideo: CLAEH, UPD-OEA, 2003. p. 316.

restrita às questões nacionais⁴⁴⁶. Apontam-se pelo menos cinco motivos para este desinteresse dos partidos brasileiros pelo MERCOSUL: (1) incertezas sobre a forma como seria realizada a cooperação; (2) amplitude da agenda nacional, que cresceu consideravelmente com a redemocratização; (3) baixo nível de conhecimento e de interesse do eleitorado pelo processo de integração; (4) ausência de luta efetiva pelo poder no bloco e (5) papel preponderante do Poder Executivo, por meio do Ministério das Relações Exteriores, em assuntos internacionais⁴⁴⁷.

Por outro lado, a realização de eleições diretas para o Parlamento do MERCOSUL é um elemento novo potencialmente modificador desse quadro. O sufrágio universal, ao formar eleitores e dinamizar o processo, poderia atrair parlamentares e partidos para as questões regionais e fortalecer o próprio Parlamento. No entanto, mesmo eleitos diretamente, os parlamentos nacionais dos países da América do Sul não desfrutam do mesmo peso institucional de que é dotado o Executivo. Embora detenham possibilidades de intervenção ativa no jogo político, os congressistas optam, em muitos casos, por coligações com o governo, o que restringe sua esfera de ação autônoma. O “presidencialismo de coalizão” que se verifica em alguns países sul-americanos favorece as prerrogativas constitucionais do Executivo em detrimento dos poderes do Legislativo e provoca um comportamento conciliador e passivo nos parlamentares. É notável, por exemplo, que os presidentes da região emitam cada vez mais freqüentemente decretos com força de lei ou que detenham o monopólio da iniciativa legislativa em assuntos estratégicos, mesmo que o presidencialismo não seja um sistema que atribui ao governo a capacidade legislar. Essa concentração das principais decisões no Poder Executivo⁴⁴⁸, que se coaduna com a cultura da personificação do poder e com a histórica confusão entre assuntos públicos e privados na América do Sul, gera um processo de travamento: ao mesmo tempo em que enfraquece a institucionalização dos congressos, enseja o desejo dos próprios congressistas de exercer cargos executivos. Caso o Parlamento do MERCOSUL siga a mesma lógica dos parlamentos nacionais, sua funcionalidade pode se mostrar extremamente comprometida. Nesse caso, a gravidade da situação resulta também da falta de um

⁴⁴⁶ OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de, op. cit., p. 136-146. O referido grupo é o Partidos dos Trabalhadores.

⁴⁴⁷ Ibid., p. 132-133.

⁴⁴⁸ Dentre os poderes constitucionais, o Poder Executivo foi apontado por cidadãos e políticos como três vezes mais forte que o Poder Legislativo. PNUD, *A Democracia na América Latina*, op. cit. p. 68.

Poder Executivo regional. Um parlamento enfraquecido no bloco pode significar um favorecimento dos interesses nacionais em detrimento da integração, visto que o consenso governativo da tomada de decisão no MERCOSUL não seria contrabalançado pela atuação dos representantes regionais eleitos.

Similarmente, os sistemas eleitorais nacionais não apontam para a funcionalidade do Parlamento. Segundo o protocolo constitutivo, as eleições no MERCOSUL serão regidas pela legislação eleitoral de cada Estado-membro. Considerando-se que a maioria das câmaras baixas ou únicas da região adota o método de representação proporcional de listas abertas, esse provavelmente consistiria no meio pelo qual seriam eleitos os parlamentares mercosulinos, pelo menos inicialmente. O método de listas abertas favorece, em geral, o voto pessoalista, enfraquecendo a estrutura partidária. Listas eleitorais fechadas, ao contrário, poderiam estimular uma ligação mais ideológica do que pessoal dos eleitores com o Parlamento, fortalecendo os grupos políticos regionais e suas demandas perante o Conselho Mercado Comum. De outra parte, o protocolo estabelece, além da adequada representatividade das regiões de cada país, um equilíbrio entre gêneros e etnias no seio da assembléia. Ademais, prevê a não-cumulatividade de cargos públicos nacionais e regionais. Esses fatores, somados ao unicameralismo adotado, com a sede do Parlamento junto à sede da Secretaria do MERCOSUL, em Montevideo, podem indicar um caráter progressista e estimular a celeridade das ações do órgão⁴⁴⁹. Essas considerações não se aplicam à primeira legislatura, quando os parlamentares não serão eleitos diretamente, mas designados pelos parlamentos nacionais.

Até o final da primeira sessão legislativa, o Parlamento deverá propor um critério de integração proporcional ao PIB e à população dos Estados-membros. Esse elemento contribui de modo decisivo à representatividade do Parlamento e à formação de grupos políticos por afinidade ideológica, não segundo as nacionalidades. Tal proporcionalidade, contudo, não poderá ser integral, na medida em que as assimetrias entre os Estados-membros levariam à concentração de poderes nas bancadas dos maiores países⁴⁵⁰. O critério deverá prever que a

⁴⁴⁹ Contrariamente a essa visão, veja JUCÁ, Francisco Pedro. *Parlamento do MERCOSUL: alterações necessárias à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: LTr, 2002. p. 129.

⁴⁵⁰ "As assimetrias entre os quatro países do MERCOSUL são extraordinárias e constituem a dificuldade maior, ao lado da vulnerabilidade externa, para a coordenação conjuntural de políticas macroeconômicas, para a elaboração de políticas setoriais comuns e para a constituição de

reunião de deputados de dois Estados já consiga fazer frente às posições brasileiras ou argentinas na assembléia, mesmo que esses dois países vejam-se sub-representados. Essa situação possivelmente representaria um salto de qualidade nas discussões sobre a integração, na medida em que são, em geral, os países menores os mais interessados em debater profundamente questões relacionadas a fundos estruturais, coordenação de políticas econômicas e sociais e supranacionalidade, entre outros.

Superar, no plano regional, os desvios do presidencialismo e dos métodos eleitorais sul-americanos, que favorecem a concentração de poderes junto ao Executivo, seria importante para o apoio popular ao novo Parlamento. A descrença dos cidadãos no sistema democrático advém, em certa medida, desse desequilíbrio entre os órgãos do Estado, o que leva as pessoas a depositar em um líder carismático, em detrimento de uma idéia de governo, maiores esperanças de melhoria no padrão de vida. Essa situação aponta para um quadro geral de debilidade partidária, que também não concorre para a consolidação da democracia na região. Embora se mencione correntemente a crise de representatividade dos partidos, eles não deixaram de possuir um papel essencial na organização das forças políticas e na condução das disputas pelo poder. Brasil, Uruguai e Chile demonstram que partidos políticos minimamente fortalecidos contribuem de modo essencial para a estabilidade democrática. O que é preciso, inclusive no MERCOSUL, é um estreitamento dos laços entre os partidos e suas bases sociais e econômicas, situação capaz de influenciar os sistemas políticos e que já se difunde paulatinamente nas estruturas nacionais.

As eleições proporcionais tendem a reproduzir, no Parlamento do MERCOSUL, o multipartidarismo que caracteriza o âmbito estatal. No entanto, o atual panorama político da região indicaria a predominância de duas ou três forças políticas, polarizadas sobretudo em grupos de centro-esquerda e centro-direita divergentes quanto à profundidade da integração a ser buscada e representando diferentes setores da sociedade. O fato de que, inicialmente, as eleições regionais serão realizadas simultaneamente às eleições nacionais sugere uma congruência ideológica entre ambas as espécies de voto.

Se a realidade política dos Estados-membros do MERCOSUL aponta para as restrições da funcionalidade de seu parlamento, as teorias antiformalistas do direito internacional indicam suas potencialidades. A adoção de uma perspectiva antiformalista do processo de integração que se desenvolve no Cone Sul ensejaria o reconhecimento do perfil jurídico inerente a sua dinâmica intersocial. O MERCOSUL, a despeito de seu incipiente ordenamento jurídico formal, é composto por inúmeras *instituições*, no sentido romaniano do termo. Entre outros organismos, pode-se citar o Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL), criado em 1961, que congrega os estados brasileiros do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul e objetiva promover o desenvolvimento dessas regiões por meio do tratamento em conjunto de temas comuns, sobretudo nos aspectos vinculados ao MERCOSUL; a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (CRECENEA), formada pelas províncias de Santa Fé, Corrientes, Entre Rios, Chaco, Misiones e Formosa, que busca uma atuação conjunta para solucionar problemas da região fronteiriça e promover obras de infra-estrutura que contribuam à integração física com os estados vizinhos; a Rede Mercocidades, criada em 1995, que reúne diversas cidades de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Chile, Peru e Bolívia, buscando favorecer a participação dos municípios no processo de integração e estimular a criação de um âmbito institucional para a atuação dos municípios no MERCOSUL⁴⁵¹; a Organização Latino-americana de Governos Intermédios (OLAGI), criada em 2004, que propicia o diálogo e a ação conjunta dos governos intermédios (municípios, estados e províncias) da América Latina e do Caribe e procura fomentar a integração regional; a Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), criada em 1986, que reúne oito centrais sindicais de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, objetivando coordenar e articular sua atuação, sobretudo no tocante às questões vinculadas à integração regional⁴⁵².

⁴⁵¹ Intento logrado em 18 de janeiro de 2007, com a instalação e primeira reunião do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL, criado pela Decisão CMC 41/04. Maiores informações em: <www.mercociudades.org>. Acesso em: 13 jan. 2007.

⁴⁵² Sobre o papel dos sindicatos e associações sindicais no MERCOSUL, veja CASTRO, Maria Sílvia Portella de. A Estratégia da Ação Sindical no MERCOSUL. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 39, n. 2, p. 72-93, 1996; CASTRO, Maria Sílvia de; Achim Wachendorfer (Coords.). *Sindicalismo Latino-americano: entre la renovación y la resignación*. Caracas: Nueva Sociedad, 1995; VIGEVANI, Tullo. *MERCOSUL: impactos para trabalhadores e sindicatos*. São Paulo: LTr, 1998; VIGEVANI, Tullo et al. *Processos de Integração Regional e a Sociedade: o sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996 e COSTA, Hermes Augusto. A Acção Sindical na União Européia e MERCOSUL: limites e desafios. *Revista*

As relações entre esses atores e suas ações no plano regional conformam uma pluralidade de ordens jurídicas que não se confundem com o direito posto pelos Estados, tampouco se inserem integralmente na estrutura normativa do MERCOSUL. Mais do que uma realidade estática e individual, esse complexo de instituições reflete uma dinâmica eminentemente jurídica e uma disposição coletiva na construção do direito da integração. Ao invés de um direito ancorado em regras formais e proibições, surge um direito baseado na organização das necessidades sociais e na prevenção dos conflitos, ou seja, na solidariedade. Essa juridicidade material deveria condicionar uma atuação coordenada e interdependente dos Estados, o que romperia o voluntarismo e o formalismo de sua inserção internacional e criaria condições para o progressivo estabelecimento, no MERCOSUL, de zonas de supranacionalidade. A funcionalidade do Parlamento estaria assegurada, assim, pelo reconhecimento de uma comunidade jurídica regional independente e superior às soberanias nacionais.

Além de conferir ao Parlamento uma espécie de funcionalidade intrínseca, porque desvinculada das vaidades estatais, a existência desse corpo jurídico intersocial o tornaria necessário à legitimação e à democratização do sistema. Os movimentos sociais e as organizações não-governamentais encontrariam no Parlamento um lócus privilegiado para o debate público e a difusão de seus objetivos. Desse modo, a assembléia realizaria um dos papéis primordiais da organização política, segundo Scelle: tomar para si uma série de interesses coletivos para lhes colocar em ação, com o objetivo de permitir aos indivíduos reforçar cada vez mais os laços com membros de outras coletividades, nacionais e internacionais. Esse espaço democrático parece, ademais, capaz de minimizar os riscos, presentes na atuação dos novos atores, de abuso de poder, de sobreposição de interesses particulares a interesses gerais e de favorecimento dos grupos

Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, n. 62, p. 69-96, jun. 2002. Sobre os limites institucionais à participação da sociedade civil no MERCOSUL, veja SANCHEZ, Michelle Ratton. *Pontos Críticos da Participação da Sociedade Civil no MERCOSUL*. Disponível em: <www.edesp.edu.br>. Acesso em : 16 out. 2006. Além das organizações citadas, é importante destacar encontros e eventos temporários e permanentes que congregam redes e movimentos sociais de diversos países da América do Sul, como, por exemplo, o *Fórum Social Mundial*, organização surgida a partir do primeiro encontro anual realizado em 2001, e o *Seminário Internalização Capitalista ou Integração dos Povos: para onde vai a América do Sul? Alternativas de Integração*, promovido entre os dias 18 e 19 de outubro de 2006 em São Paulo. Para maiores informações, consulte <www.forumsocialmundial.org.br> e <www.rbrasil.org.br>. Acesso em: 13 jan. 2006.

melhores organizados⁴⁵³. Além de ser um fórum representativo por natureza, no caso do MERCOSUL o Parlamento representará a primeira instituição política com composição e características eminentemente regionais, em contraposição aos interesses nacionais contemplados no Conselho Mercado Comum, no Grupo Mercado Comum e mesmo no Fórum Consultivo Econômico e Social⁴⁵⁴. Esse elemento pode facilitar a inserção da “comunidade regional” na lógica da atuação parlamentar. De outra parte, a utilização de mecanismos institucionais para a aproximação com a sociedade civil é essencial à definição do perfil dos grupos políticos no Parlamento: ou eles buscam maior representatividade no contato com suas bases ou eles fecham-se em suas elites, distanciando a integração dos anseios sociais.

Nessa lógica, a participação de novos atores na condução do MERCOSUL vincula-se ainda ao aprofundamento da democracia no bloco. A adesão aos valores democráticos parece estar entre os temas onde há coincidência de interesses no processo de integração⁴⁵⁵. Mesmo não explícita em seus tratados constitutivos, a questão democrática já se mostrava um assunto importante na região antes mesmo de 1991. A abertura democrática era condição implícita para a participação no MERCOSUL, tanto que o Paraguai só foi incorporado às

⁴⁵³ COSTA, Olivier; KERROUCHE, Eric; MAGNETTE, Paul, op. cit., p. 14. A esse respeito, veja também DIAS, Susana. Sociedade Civil: quem é esse ator? *Comciência*, n. 67, jul. 2005. Disponível em: <www.comciencia.br>. Acesso em: 12 jul. 2005.

⁴⁵⁴ Embora a composição do FCES pudesse favorecer os interesses regionais (além dos empresários, é formado por representantes de trabalhadores, cooperativas e consumidores), sua composição é paritária (nove integrantes de cada país) e sua função é representar os setores econômicos e sociais de cada um dos Estados membros. Por sua vez, o Setor de Assessoria Técnica (SAT) da Secretaria do MERCOSUL foi criado pela Decisão CMC 30/02 para atuar a partir de uma perspectiva comum. Os consultores devem prestar assessoria técnica aos órgãos executivos e decisórios buscando consolidar o processo de integração, não segundo os interesses de seu país de origem. Sua atuação política, no entanto, é bastante restrita.

⁴⁵⁵ MARIANO, Karina; VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de, op. cit., p. 257. A recente criação de novas instituições pode demonstrar essa intenção democrática dos países membros do MERCOSUL e uma certa disposição em ultrapassar a integração econômica. Entre elas, estão a Comissão de Representantes Permanentes (CRPM) (Decisão CMC 11/03), o Instituto Social do MERCOSUL (Decisão CMC 19/06), o Instituto MERCOSUL para Capacitação de Funcionários das Administrações Públicas (Decisão CMC 08/06) e o Observatório Democrático do Mercosul (Decisão CMC 24/06). Na mesma lógica insere-se a criação do Fundo para a Convergência Estrutural (FOCEM), estabelecido pelas Decisões CMC 45/04 e 18/05 e regulamentado pelas Decisões CMC 24/05 e 17/06, que objetiva financiar programas para promover a coesão estrutural no MERCOSUL, promovendo as economias menores e as regiões menos desenvolvidas. A disposição democrática dos governos aparentemente contrapõe-se à falta de confiança na democracia demonstrada pelos cidadãos sul-americanos (veja a nota 308 no capítulo 2). Isso se deve, em parte, à vulnerabilidade social da América Latina, que só vê aumentar sua população que vive abaixo da linha da pobreza. O índice de 35% de 1980 subiu para 45% em 2005. VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de, op. cit., p. 193.

negociações depois do fim da era Stroessner⁴⁵⁶. Ocorre que é preciso considerar o surgimento de uma democracia mais “extensiva”, caracterizada pela pluralidade e pela multiplicação de ações de cidadãos que não mais se contentam com o direito de voto⁴⁵⁷. Essa realidade não parece ser contemplada pela centralização presidencial dos assuntos relacionados à integração regional. O poder decisório no MERCOSUL ainda se concentra nos Poderes Executivos nacionais como meio de manutenção de sua discricionariedade e da flexibilidade dos compromissos⁴⁵⁸. Se a autonomia e a iniciativa dos presidentes garantiu a promoção da integração regional em seus primórdios⁴⁵⁹, hoje essa situação acarreta falta de democracia no bloco, na medida em que não há possibilidade de participação, direta ou indireta, dos cidadãos na elaboração das normas e das políticas regionais, na gestão do orçamento e no controle dos atos executivos. O Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), firmado exclusivamente entre Brasil e Argentina em 2006⁴⁶⁰, e a apatia de certos governos no conturbado caso da instalação das indústrias de celulose nas margens do Rio Uruguai⁴⁶¹, ainda não solucionado, demonstram que a exclusividade presidencial na condução da integração não vem contribuindo para seu aprofundamento. Essa concentração de poderes nos Executivos explica também porque o baixo grau de institucionalização do MERCOSUL não vem favorecendo,

⁴⁵⁶ Ibid., p. 253. Sobre a cláusula democrática no MERCOSUL estabelecida pelo Protocolo de Ushuaia, veja ROSSATO, Elisiane Rubin. *A Cláusula Democrática nos Processos de Integração: a questão da democracia nas experiências européia e mercosulina*. Dissertação (Mestrado em Integração Latino-americana) – Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2004.

⁴⁵⁷ COSTA, Olivier; KERROUCHE, Eric; MAGNETTE, Paul, op. cit., p. 24.

⁴⁵⁸ VENTURA, Deisy. *A Ordem Jurídica do MERCOSUL*, op. cit., p. 126. Nesse sentido, veja também VAZQUEZ, Mariana. *The Parliamentary Dimension of Regional Integration: a comparison of the European Union and MERCOSUR*. CIES, Lisboa, e-Working Paper n. 2, 2005. Disponível em: <www.cies.iscte.pt>. Acesso em: 14 ago. 2006.

⁴⁵⁹ Por meio da análise de três casos, Andrés MALAMUD argumenta que os presidentes têm agido como tomadores de decisão, árbitros de conflitos e garantidores de compromissos no bloco. Essa “diplomacia presidencial” parece ter funcionado eficientemente até 1999. *Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: an empirical examination*. *Latin American Research Review*, Austin, v. 40, n. 1, p. 138-163, 2005.

⁴⁶⁰ O MAC, assinado fora da esfera decisória do MERCOSUL, permite a taxação de certos produtos provenientes do país vizinho desde que se comprove que a produção nacional está em perigo. Trata-se de um protocolo adicional ao Acordo de Complementação Econômica 14 entre Brasil e Argentina. Para maiores detalhes, consulte o documento em: <www.mre.gov.br>.

⁴⁶¹ Sobre o conflito, veja VENTURA, Deisy. *O Caso das Papelarias e o “Papelão” do MERCOSUL*. *Pontes: entre o comércio e o desenvolvimento sustentável*, Genebra/São Paulo, v. 2, n. 2, p. 16-18, mar./abr. 2006. Disponível em: <www.ictsd.org>. Acesso em: 13 jan. 2007. Veja também as decisões da Corte Internacional de Justiça de 13 de julho de 2006 e de 23 de janeiro de 2007, o laudo arbitral do Tribunal *Ad Hoc* do MERCOSUL de 21 de junho de 2006 e o segundo laudo arbitral do Tribunal Permanente de revisão do MERCOSUL, de 6 de julho de 2006.

como se poderia esperar, uma “integração de baixo”, realizada pelos movimentos e organizações sociais.

Os próprios objetivos do Parlamento, declarados em seu protocolo constitutivo, compreendem, em certa medida, os pressupostos antiformalistas. O documento declara que o Parlamento deve estimular a formação de uma consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração e promover a solidariedade e a cooperação regional e internacional, além de garantir a participação dos atores da sociedade civil no processo. No caso do MERCOSUL, isso significa acompanhar a mobilidade dos novos atores e não simplesmente avaliar regras autoritárias imobilizadas em textos de pouca compreensão social. Por outro lado, sobretudo em face da ausência de um poder centralizado, a eficácia dessas ordens jurídicas informais dependem de um acordo sobre seus princípios e mecanismos. Ou seja, o cumprimento do direito deriva de sua legitimidade social, não das sanções que prevê. Considerando-se que a certos agentes econômicos e políticos não interessa a pluralidade jurídica que submete a vontade estatal, a integral efetividade desse direito regional “nascido de baixo” estaria seriamente comprometida.

Apesar dessa realidade, a pertinência de um projeto comum de desenvolvimento aos países da América do Sul é confirmada pela história econômica dessas nações, que compartilham as zonas capitalistas periféricas. “Desde os seus primórdios, até o presente, boa parte dos acontecimentos cruciais da história de cada país latino-americano e do conjunto da América Latina está ligada por acontecimentos decisivos havidos na história do capitalismo.”⁴⁶² Essa vinculação derivada do sistema econômico traduziu-se, muitas vezes, em conseqüências políticas similares. Pode-se, por exemplo, relacionar o processo de industrialização por substituição de importações ao populismo, e à crise econômica derivada dele aos regimes ditatoriais implementados na região. Os regimes militares refletiram ainda o papel destinado pelos Estados Unidos à América do Sul durante a Guerra Fria: fortalecer o rol de países capitalistas, impedindo o espraio do modo de produção socialista. De outra parte, quatro séculos após o fim da colonização, seus efeitos ainda são sentidos em todos os países do continente, em maior ou menor grau, dependendo de particularidades históricas ou locais. Nesse

⁴⁶² IANNI, Octavio, op. cit., p. 13.

caso, trata-se sobretudo da herança social das práticas absolutistas européias e da posterior ingerência norte-americana em assuntos internos.

Considerando que essa trajetória comum tem sido determinada externamente, pelas flutuações do capitalismo global e seus principais atores, caberia às forças internas resgatar seu protagonismo na cena internacional. A integração regional poderia constituir-se em um meio, a um só tempo, de inserção e de contraposição à economia globalizada, se realizada a partir das bases e de uma relação equilibrada entre princípios econômicos e políticos. Caso o MERCOSUL persista enfatizando o papel dos Poderes Executivos e afirmando a indecisão política quanto ao aprofundamento de suas instituições e políticas sociais, não passará de mais uma zona de livre comércio facilitadora da histórica ressonância das variações do sistema econômico prevalente no quadro político interno sul-americano.

CONCLUSÃO

Eu sou do sul
É só olhar pra ver que eu sou do sul
A minha terra tem um céu azul
É só olhar e ver.

Elton Saldanha
Eu Sou do Sul, 1992

Os parlamentos regionais na América do Sul deparam-se com uma tênue linha que separa sua existência enquanto princípio de legitimação abstrato do desempenho de um papel concreto na integração. O Parlamento Andino não tem conseguido alterar o rumo que o leva à primeira alternativa. O Parlamento do MERCOSUL, por sua vez, embora nasça em um momento de estagnação da integração econômica, carrega as expectativas próprias das novidades políticas. O estudo evidencia que as perspectivas de funcionalidade da nova assembléia estão ligadas a um certo acompanhamento da lógica antiformalista. Admitir a atuação dos novos atores internacionais e buscar formas de diálogo com os setores sociais traduzem um caminho central para a paulatina conquista de poder no jogo político da integração. Trata-se de não repetir no plano regional as debilidades parlamentares nacionais e de reconhecer a dinâmica das relações internacionais contemporâneas, já não mais enquadráveis na moldura estatista moderna.

Antiformalismo jurídico não significa, portanto, ausência de regulação. Denota, ao contrário, uma ordem fundada nas relações entre as pessoas e os grupos organizados, não no formalismo legal. O próprio imperativo da regulação resulta da interdependência que existe entre os indivíduos em uma dada comunidade. Como os homens têm necessidades e habilidades diferentes, impõe-se

a colaboração entre eles, daí derivando as normas jurídicas. O direito, ancorado na cooperação, aparece como orgânico no quadro social, compreendido como uma instituição. Ao direito potestativo positivista contrapõe-se o direito ordenador solidário. Insere-se nessa lógica a consideração dos atores subestatais ou não-estatais que, atuando em rede, conformam um novo direito no MERCOSUL. A observação dessa complexidade não deve, contudo, implicar em uma fuga do âmbito regulador do direito e das estruturas democráticas por ele estruturadas. Nesse ponto reside uma das principais diferenças entre a teoria antiformalista aplicada à integração regional e a flexibilização jurídica derivada dos impulsos descentralizadores da globalização econômica.

Na perspectiva antiformalista, são mantidas as diferenças entre direito e não-direito. Se as regras fossem geradas espontaneamente, a democracia não seria necessária. Mas a velocidade do capital globalizado requer formas jurídicas criativas e alternativas, sob pena de uma progressiva desregulação que não tende a favorecer igualmente todos os setores sociais. O sistema político-jurídico deve ser permeável ao seu ambiente, mas não se confundir com ele. Se a forma não pode se sobrepor ao conteúdo, também o inverso é verdadeiro. A origem estatal ou o abrigo de diferentes cadeias normativas não condenam de plano o direito, mas oferecem-lhe garantias indispensáveis se considerados, além dos contornos, a substância e a finalidade da regulação. A teoria jurídica, inclusive no âmbito do direito comunitário, deve caminhar no sentido da superação dos contrastes entre formalismo e antiformalismo. Por um lado, as concepções formalistas esbarram no relativismo, no ceticismo e constituem um sintoma da crise das instituições democráticas; por outro, o antiformalismo extremado conduz ao ativismo, ao irracionalismo e em outras tendências que podem se tornar uma ameaça às conquistas da democracia⁴⁶³.

Essas reflexões mostram-se pertinentes na medida em que se admite que o direito “não é uma simples representação da realidade social, externa a ela, mas sim um nível funcional do todo social”⁴⁶⁴. Se ele não deriva das relações econômicas ou da ideologia dominante, mas é, como ambos os fatores, elemento constitutivo do modo de produção social, pode também consistir em um vetor de mudança. Esse potencial, contudo, somente pode ser identificado a partir da

⁴⁶³ TREVES, Renato. L'esperienza giuridica. In: TANZI, Aristide (Org.). op. cit., p. 87.

⁴⁶⁴ GRAU, Eros, op. cit., p. 17.

consideração das condições históricas da sociedade na qual o direito se manifesta⁴⁶⁵. Nesse sentido, o complexo fenômeno da integração na América do Sul apenas pode ser compreendido no contexto político-cultural que o envolve.

*No tocante à funcionalidade do Parlamento do MERCOSUL, as tradições políticas nacionais indicam limitações, mas o atual momento político talvez seja ineditamente favorável*⁴⁶⁶. A relativa e rara harmonia que se verifica atualmente entre os governos do bloco pode se revelar um fator decisivo na consolidação do Parlamento enquanto um laboratório da supranacionalidade⁴⁶⁷ e como um órgão que sirva de caixa de ressonância para os anseios e preocupações da sociedade civil, constituindo-se em canal de comunicação entre as populações e as instâncias negociadoras da integração⁴⁶⁸. O momento de consonância reflete-se na repercussão das crises do MERCOSUL, que parecem ser mais relevantes agora do que em anos anteriores.

No entanto, a afinidade político-ideológica entre os governos não deve durar mais do que o período de um mandato presidencial, motivo pelo qual as ações do Parlamento requerem celeridade e objetividade. Mas a possibilidade de verificação desses fatores é minimizada pelas escassas funções conferidas ao novo órgão, pela ausência de competências substantivas delegadas ao MERCOSUL e pelo perfil dos parlamentares sul-americanos, que, em geral, estão habituados a ecoar as decisões do Poder Executivo. Tais elementos maximizam o risco de desinteresse da população pela política e pelas instituições democráticas regionais, situação já preocupante no plano nacional. Por outro lado, o consenso sobre os dispositivos do protocolo constitutivo do Parlamento e sua efetiva instauração já representam um considerável salto de qualidade nas discussões político-institucionais do bloco, mesmo que ainda insuficiente. Em outras palavras, cabe perguntar: poder-se-ia esperar, a partir das negociações que se desenvolvem no MERCOSUL, que a assembléia fosse dotada de características diferentes?⁴⁶⁹

⁴⁶⁵ Ibid., p. 35.

⁴⁶⁶ As contradições entre a crise de representatividade dos parlamentos e o aprofundamento da democracia no Ocidente levou Alfio MASTROPAOLO e Luca VERZICHELLI a afirmarem que esses são os melhores e os piores tempos para os parlamentos. Op. cit., p. VII.

⁴⁶⁷ Palavras do presidente Luis Inácio Lula da Silva na sessão solene de instalação do Parlamento do MERCOSUL, realizada em Brasília em 14 de dezembro de 2006.

⁴⁶⁸ Palavras do Senador Sérgio Zambiasi no 4º encontro do Cortes Supremas do MERCOSUL, realizado em Brasília entre 23 e 25 novembro de 2006.

⁴⁶⁹ Analogia aos comentários de Deisy VENTURA sobre a elaboração da carta constitucional europeia: "Votar 'sim' ou 'não' à Constituição Europeia é um exercício que deveria ser precedido da pergunta: como se faz uma Constituição, hoje? Se poderia esperar que a Constituição Europeia fosse

Embora insatisfatórios para um parlamento, os instrumentos agora disponíveis à classe política regional são inéditos no MERCOSUL e, assim, de efeitos imprevisíveis⁴⁷⁰, como demonstra a trajetória do Parlamento Europeu. A não ser, é claro, que os motivos para a criação do PM ocultem objetivos contrários aos mencionados em seu protocolo, o que poderia conduzir o novo órgão à situação de paralisia verificada no Parlamento Andino.

A constituição do Parlamento do MERCOSUL parece significar uma convergência das posições governativas no sentido de que o mero aumento do comércio não é acompanhado de uma espécie de desenvolvimento automático. Se a integração não compreender, além dos acordos comerciais, políticas públicas comuns e, sobretudo, instituições que as executem de modo democrático, ela tende a se tornar rapidamente desinteressante aos Estados-membros⁴⁷¹. Assim, a histórica falta de envolvimento dos partidos políticos sul-americanos no processo integracionista parece ter se esgotado: se o MERCOSUL quer seguir avançando, os partidos e os congressistas precisam incorporar de forma mais decisiva essa pauta em suas agendas. O espaço público que deve ser criado com o Parlamento representaria uma relevante esfera de atuação para os próprios grupos políticos, se houvesse a compreensão, por parte deles, de que uma considerável parcela dos problemas dessa época não possuem origem nem solução nos limites das fronteiras nacionais. Promissoras alternativas para a cooperação nos mais diversos setores, para o desenvolvimento conjunto e para uma reinserção internacional devem surgir

elaborada de outra maneira? Eu diria que, exceto por um uso mais abundante e inteligente dos instrumentos da democracia participativa durante os trabalhos da Convenção, não haveria, hoje, melhor quadro orgânico apto a gerar um marco constitutivo regional". Afirmo ainda a autora: "Como são feitas as leis, hoje? Considerando que parte substancial de meu trabalho diuturno consiste em acompanhar a elaboração e a aprovação de normas, minha única certeza é a de que Bismark, se realmente comparou leis e salsichas ("há que saber como são feitas"), foi demasiado cruel com os açougueiros". VENTURA, Deisy. *Europa sim, mas tem que ser assim?*, op. cit., p. 28.

⁴⁷⁰ "Acreditamos que a constituição de um parlamento no MERCOSUL seria uma forte fonte de debates sobre a integração e que o fato de existirem eleições para essa instituição poderia ampliar a discussão na sociedade para aqueles setores que normalmente não se interessam pelas relações internacionais e desconhecem o que vem ocorrendo no MERCOSUL. Para os parlamentares seria uma ampliação da sua esfera de atuação e da possibilidade de consolidar novos núcleos de apoio político fora de seus tradicionais redutos eleitorais." OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de, op. cit., p. 160.

⁴⁷¹ Veja a esse respeito, por exemplo, uma pesquisa desenvolvida na África pelo Centro Internacional de Pobreza, instituto vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, que mostra que não há relação direta entre o aumento das vendas externas e a redução da proporção de pobres. Exportar mais não freia pobreza, diz estudo. *Boletim PNUD*, Brasília, 11 jan. 2007. Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em: 11 jan. 2007.

se os parlamentares da América do Sul não se mantiverem estanques, “como quem constrói estradas e não anda”⁴⁷².

Entretanto, a construção de instituições comuns é pertinente quando há integração econômica, o que supõe, ao menos, uma efetiva zona de livre comércio. O MERCOSUL encontra dificuldades em eliminar progressivamente as exceções aos produtos compreendidos pela zona e à tarifa externa comum. Se as trocas comerciais são limitadas, o bloco acaba tendo um impacto restrito nas estruturas produtivas nacionais, além de se mostra relativamente pouco importante do ponto de vista tecnológico e quase marginal para as necessidades de modernização produtiva⁴⁷³. Os membros do bloco também divergem quanto ao tratamento das assimetrias. Um acordo nesse sentido seria essencial ao equilíbrio das economias e permitiria que a integração fosse vantajosa a todos os sócios⁴⁷⁴, já que a competição normal gerada pela integração beneficia, em geral, os países economicamente mais fortalecidos. Por isso, ademais dos aspectos institucionais, o aprofundamento do MERCOSUL passa por um trabalho de efetiva construção da união aduaneira, de coordenação de políticas macroeconômicas e de criação de políticas industriais setoriais de integração. O bloco tem lidado com a economia por meio da política, mas talvez as necessidades de distribuir equitativamente os custos do processo, de efetuar um planejamento regional e de estabelecer uma lógica setorial indiquem que o caminho seja tratar dos problemas políticos inclusive por meio de soluções econômicas.

Essas medidas demandam a compreensão de que a integração não é um fim em si mesma, tampouco uma receita infalível para o desenvolvimento. Como indicam os tratados constitutivos da Comunidade Andina, do MERCOSUL e da União Européia, ela é mais um instrumento democrático para a promoção do bem-estar dos povos. Esses processos constituem, a um só tempo, a grande

⁴⁷² BALEIRO, Zeca. Minha Casa. Intérprete: Zeca Baleiro. In: BALEIRO, Zeca. *Líricas*. Rio de Janeiro, 2000. 1 CD. Faixa 1.

⁴⁷³ BARBOSA, Rubens. MERCOSUL em perspectiva. *Nossa América*, São Paulo, n. 23, p. 57, 2006.

⁴⁷⁴ Não são recentes as demandas paraguaias e uruguaias pela consideração de suas necessidades pelos dois sócios maiores do MERCOSUL. “Não só cronologicamente o Tratado do MERCOSUL é a continuação do Tratado Argentina-Brasil firmado entre os presidentes Alfonsín e Sarney, senão que segue sua linha ideológica. A diferença é que se incorporam dois países que, não tendo poder de pressão, tiveram que subscrevê-lo como um contrato de adesão.” SCHAPOSNIK, Eduardo. *As Teorias da Integração e o MERCOSUL: estratégias*. Florianópolis: UFSC, 1997. p. 213.

esperança da democracia contemporânea e seu maior desafio ou incerteza⁴⁷⁵. Seu sucesso requer a conjunção de uma complexidade de fatores jurídicos, políticos, econômicos e culturais que somente uma rotina regional, forjada no âmbito de um interesse público comum, pode desvendar. Tal interesse pode ser construído, mas, diferentemente da construção das concepções modernas vinculadas ao nascimento do Estado-nação, a consciência regional deve ser ancorada no ser humano e em suas necessidades. A imprensa teria um papel informativo central a desempenhar nesse processo, se as companhias de maior difusão oferecessem uma cobertura menos superficial e de cunho menos conflituoso das negociações envolvendo a integração sul-americana. Elas, como outros agentes, parecem querer aplacar o fato de que brasileiros, nordestinos, venezuelanos, *porteños*, chilenos e gaúchos, como tantos outros, fazem parte de um mesmo, embora desunido, Sul.

⁴⁷⁵ MONTERO, Gerardo; LANDAETA, Horacio; COLLAO, Osvaldo (Eds.). *Estudios Políticos Europeus: hechos, tendencias y desafíos de la nueva Europa*. vol. 1. Santiago: Fundación Konrad Adenauer, Heidelberg Center para América Latina, 2004. p. 32.

REFERÊNCIAS

➤ Obras completas

ADEODATO, João Maurício. *Ética e Retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. 2. ed. rev. e amp. São Paulo: Saraiva, 2006.

ALBERDI, Juan Bautista. *El Crimen de la Guerra*. 1870.

ALTHUSSER, Louis. *Montesquieu, la politique et l'histoire*. Paris: PUF, 1959.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2004.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Dogmática Jurídica: esboço de sua configuração e identidade*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ANZILOTTI, Dionisio. *Cours de Droit International*. Paris: Panthéon-Assas, 1999.

AUBY, Jean-Bernard. *La Globalisation, le Droit et l'Etat*. Paris: Montchrestien, 2003.

AVRITIZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. São Paulo; Belo Horizonte: PNUD; UFMG, 2006.

BAPTISTA, Luiz Olavo. *O MERCOSUL, suas Instituições e seu Ordenamento Jurídico*. São Paulo: LTr, 1998.

BAQUERO, Marcello. *A Vulnerabilidade dos Partidos Políticos e Crise da Democracia na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

BARBERA, Augusto. *I Parlamenti*. 3. ed. Roma: Laterza, 2004.

BAUMAN, Zygmunt. *Em Busca da Política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

BEDERMAN, David. *International Law in Antiquity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

BIDÉGARAY, Christian; EMERY, Claude. *La Responsabilité Politique*. Paris: Dalloz, 1998.

BILLIER, Jean-Cassien; MARYIOLI, Aglaé. *História da Filosofia do Direito*. Barueri: Manole, 2005.

BOBBIO, Norberto. *A Teoria das Formas de Governo*. 10. ed. Brasília: UnB, 1997.

BOBBIO, Norberto. *Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política*. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2001.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto. *O Positivismo Jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone, 1995.

BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BONILLA, Sergio Abreu. *MERCOSUR e integración*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitária, 1991.

CADEMARTORI, Sérgio. *Estado de Direito e Legitimidade: uma abordagem garantista*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

CALLONI, Stella. *Operación Condor: pacto criminal*. México: La Jornada, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de Direito*. Lisboa: Gradiva, 1999.

CARRION, Eduardo. *Apontamentos de Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

CARRION, Eduardo. *Estado, Partidos e Movimentos Sociais*. Porto Alegre: EDIPAZ, 1985.

CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: a elite política imperial; Teatro de Sombras: a política imperial*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: UFRJ; Relume Dumará, 1996.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASANOVA, Pablo González (Org.). *América Latina: história de meio século*. Brasília: UnB, 1988.

CASTRO, Maria Silvia Portella de; Achim Wachendorfer (Coords.). *Sindicalismo Latino-americano: entre la renovación y la resignación*. Caracas: Nueva Sociedad, 1995.

COELHO, Luiz Fernando. *Saudade do Futuro: transmodernidade, direito, utopia*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2001.

COGGIOLA, Osvaldo. *Governos Militares na América Latina*. São Paulo: Contexto, 2001.

COHEN, Samy. *La Résistance des Etats: les démocraties face aux défis de la mondialisation*. Paris: Seuil, 2003.

COMISSÃO Parlamentar Conjunta do MERCOSUL. *Hacia el Parlamento del MERCOSUR: una recopilación de documentos*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2004.

COMTE, Auguste. *Curso de Filosofia Positiva; Discurso sobre o Espírito Positivo; Discurso Preliminar sobre o Conjunto Positivo; Catecismo Positivista*. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

COSTA, Olivier. *Le Parlement européen*, assemblée délibérante. Bruxelas: Editions de l'Université de Bruxelles, 2001.

COTTA, Sergio. *Montesquieu*. Roma: Laterza, 1995.

CRUZ, Paulo Márcio. *Parlamentarismo em Estados Contemporâneos: os modelos da Inglaterra, Portugal, França e Alemanha*. 2. ed. Itajaí: UNIVALI, 2003.

DABÈNE, Olivier. *América Latina no Século XX*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

DABÈNE, Olivier. *Amérique latine, la démocratie dégradée*. Paris: Complexe, 1997.

DABÈNE, Olivier. *La Región América Latina: interdependencia y cambios políticos*. Buenos Aires: Corregidor, 2001.

DAL RI JR, Arno. *História do Direito Internacional: comércio e moeda, cidadania e nacionalidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

DAVID, René. *Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DÉLOYE, Yves. *Sociologia Histórica do Político*. Bauru: EDUSC, 1999.

DEMO, Pedro. *Metodologia Científica em Ciências Sociais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

DIDONET, Zilah Cercal. *O Positivismo e a Constituição Rio-grandense de 14 de julho de 1891*. Santa Maria: UFSM, 1977.

DINGES, John. *Os Anos do Condor: uma década de terrorismo internacional no Cone Sul*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

DONGHI, Tulio Halperin. *História da América Latina*. São Paulo: Círculo do Livro, [1975?].

DUGUIT, León. *Fundamentos do Direito*. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2004.

DUGUIT, León. *Traité de Droit Constitutionnel: la règle de Droit, le problème de l'Etat*. vol. 1. Paris: Librairie Fontemoing, 1927.

DUGUIT, León. *Traité de Droit Constitutionnel: la théorie générale de l'Etat*. vol. 2. Paris: Librairie Fontemoing, 1928.

DUHAMEL, Olivier. *Petit guide du projet de Constitution européenne*. Groupe parlementaire du parti socialiste européen.

DUPAS, Gilberto. *Atores e Poderes na Nova Ordem Global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação*. São Paulo: UNESP, 2005.

DURKHEIM, Émile. *A Divisão do Trabalho Social*. Lisboa: Presença, 1977.

FACULTAD Latinoamericana de Ciencias Sociales. *Informe del Secretario General*. San José: Centro de Publicaciones FLACSO, 2005.

FERNANDES, António José. *Os Sistemas Político-constitucionais Português e Espanhol: análise comparativa*. Lisboa: Europa, [1990?].

FLORENCIO, Sérgio; ARAÚJO, Ernesto. *MERCOSUR: proyecto, realidad y perspectivas*. Brasília: Vest-Con, 1997.

FRAGALE FILHO, Roberto da Silva. *A Aventura Política Positivista: um projeto republicano*. São Paulo: LTr, 1998.

FREIRE, Gilberto. *Americanidade e Latinidade da América Latina e Outros Textos Afins*. Brasília; São Paulo: UnB; Imprensa Oficial do Estado, 2003.

FRÍAS, Hugo Chávez. *El Golpe Fascista contra Venezuela*. La Habana: Ediciones Plaza, 2003.

FURTADO, Celso. *A Economia Latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. 3. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1986.

GANDOLFI, Alain; LAMBERT, Jacques. *Le Système Politique de l'Amérique Latine*. Paris: PUF, 1987.

GAXIE, Daniel. *La Démocratie Représentative*. 4. ed. Paris: Montchrestien, 2003.

GOHN, Maria da Glória (Org.) *Movimentos Sociais no Início do Século XXI: antigos e novos atores sociais*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

GOYARD-FABRE, Simone. *O Que é Democracia?* São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GOYARD-FABRE, Simone. *Os Fundamentos da Ordem Jurídica*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996.

GRILLO, Vera de Araújo. *A Separação dos Poderes no Brasil: Legislativo versus Executivo*. Itajaí: UNIVALI; Blumenau: EDIFURB, 2000.

GROSSI, Paolo. *Mitologias Jurídicas da Modernidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

GROSSI, Paolo. *Primeira Lição sobre Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

GROSSI, Paolo. *Scienza Giuridica Italiana: un profilo storico (1860-1950)*. Milano: Giuffrè, 2000.

GUAZZELLI, Cesar Augusto Barcellos. *História Contemporânea da América Latina: 1960-1990*. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos Anos de Periferia*. 4. ed. Porto Alegre: UFRGS; Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *A Constelação Pós-nacional: ensaios políticos*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HAURIOU, Maurice de. *Aux Sources du Droit: le pouvoir, l'ordre et la liberté*. Paris: Bloud, 1933.

HAURIOU, Maurice de. *Précis de Droit Constitutionnel*. 2. ed. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1929.

HESPANHA, António Manuel. *Cultura Jurídica Européia: síntese de um milênio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

IANNI, Octavio. *A Formação do Estado Populista na América Latina*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1989.

JIMENEZ, Alfredo Ramos. *Las Formas Modernas de la Política: estudio sobre la democratización de América Latina*. Mérida: Centro de Investigaciones de Política Comparada de la Universidad de los Andes, 1997.

JIMENEZ, Alfredo Ramos. *Los Partidos Políticos en las Democracias Latinoamericanas*. Mérida: Centro de Investigaciones de Política Comparada de la Universidad de los Andes, 1997.

JUCÁ, Francisco Pedro. *Parlamento do MERCOSUL: alterações necessárias à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: LTr, 2002.

JUDGE, David; EARNSHAW, David. *The European Parliament*. New York: Palgrave Mcmillan, 2003.

JUPPE, Alain. *Montesquieu: le moderne*. Paris: Perin Grasset, 1999.

KELSEN, Hans. *La Teoria dello Stato in Dante*. Bologna: Massimiliano Boni, 1974.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 4. ed. Coimbra: Armênio Amado Editor, 1976.

KELSEN, Hans; CAMPAGNOLO, Umberto. *Direito Internacional e Estado Soberano*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

KOSKENIEMMI, Martti. *The Gentle Civilizer of Nations: the rise and fall of international law (1870-1960)*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

L'ABÉCÉDAIRE Parlementaire: Le Parlement européen après le renouvellement du 13 juin 1999. 12. ed. Paris: UNICOMM, 2000.

LLANOS, Mariana e MUSTAPIC, Ana Maria (Orgs). *Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

LOWY, Michael. *Método Dialético e Teoria Política*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

LYRA FILHO, Roberto. *O que é Direito*. 17. ed. São Paulo: Brasiliense, 2003.

MAGNETTE, Paul. *Contrôler l'Europe: pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne*. Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles, 2003.

MAGNETTE, Paul. *Le Régime Politique de l'Union européenne*. Paris: Presses de Sciences Po, 2003.

MAGNETTE, Paul. *What is the European Union? Nature and Prospects*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

MALLÉN, Beatriz Tomás. *Transfigurismo Parlamentario y Democracia de Partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

MANCINI, Pasquale Stanislao. *Direito Internacional*. Ijuí: UNIJUÍ, 2003.

MANUAL de los Partidos Políticos de América Latina. Madrid: PARLATINO, IRELA, 1997.

MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. *A Ciência do Direito: conceito, objeto, método*. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

MASTROPAOLO, Alfio; VERZICHELLI, Luca. *Il Parlamento: le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*. Roma: Laterza, 2006.

MCLUHAN, Marshall. *Meios de Comunicação como Extensões do Homem*. 8. ed. São Paulo: Cultrix, 1996.

MCLUHAN, Marshall. *The Global Village: transformations in world life and media in the 21s*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

MCLUHAN, Marshall. *The Gutenberg Galaxy: the making of typographic man*. Toronto: University of Toronto Press, 1962.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. *La Genèse du Mercosud*. Paris: L'Harmattan, 2000.

MENEZES, Alfredo da Mota. *Do Sonho à Realidade: a integração econômica latino-americana*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1990.

MEZZAROBA, Orides. *O Partido Político em Marx e Engels*. Florianópolis: Paralelo 27, CPGD-UFSC, 1998.

MEZZAROBA, Orides. *O Partido Político no Brasil: teoria, história, legislação*. Joaçaba: UNOESC, 1995.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: UnB, 1980.

MONNET, Jean. *Memórias: a construção da unidade europeia*. Brasília: UnB, 1986.

MONTERO, Gerardo; LANDAETA, Horacio; COLLAO, Osvaldo (Eds.). *Estudios Políticos Europeus: hechos, tendencias y desafíos de la nueva Europa*. vol. 1. Santiago: Fundación Konrad Adenauer, Heidelberg Center para América Latina, 2004.

MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

OFFE, Claus. *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Madrid: Sistema, 1996.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *MERCOSUL: atores políticos e grupos de interesse brasileiros*. São Paulo: UNESP, 2003.

OLIVI, Bino. *L'Europe Difficile: histoire politique de l'integration européenne*. Paris: Gallimard, 2001.

PARLAMENTO Andino. *Organismos del Sistema Andino de Integración: estructura normativa*. Bogotá: Parlamento Andino, 1999.

POLITIS, Nicolas. *La Morale Internationale*. Neuchâtel: La Baconnière, 1943.

POLITIS, Nicolas. *Les Nouvelles Tendances du Droit Internacional*. Paris: Hachette, 1927.

PORTELLI, Hugues. *Les Regimes Politiques Européens*. Paris: Librairie General Française, 1994.

PRADO, Luiz Fernando. *História Contemporânea da América Latina: 1930-1960*. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

PRADO, Maria Lígia. *O Populismo na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

PRAT, C. R. Aguilera de; MARTÍNEZ, Rafael. *Sistemas de Gobierno, Partidos y Territorio*. Madrid: Tecnos, 2000.

PROGRAMA das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs*. Santana do Parnaíba, SP: LM&X, 2004.

QUERMONE, Jean-Louis. *Le Système Politique de l'Union européenne*. 5. ed. Paris: Montchrestien, 2002.

RITTBERGER, Berthold. *Building Europe's Parliament: democratic representation beyond the Nation State*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

ROUQUIÉ, Alain. *América Latina: introducción al extremo occidente*. 5. ed. México: Siglo Veintiuno, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. São Paulo: Martin Claret, 2001.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SARTORI, Giovanni. *A Política: lógica e método em ciências sociais*. 2. ed. Brasília: UnB, 1997.

SAURUGGER, Sabine (Org.). *Les Modes de Representation dans l'Union européenne*. Paris: L'Harmattan, 2003.

SCELLE, George. *Précis de Droit des Gens: principes et systématique*. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1932.

SCHAPOSNIK, Eduardo. *As Teorias da Integração e o MERCOSUL: estratégias*. Florianópolis: UFSC, 1997.

SCHMITTER, Philippe. *Come Democratizzare l'Unione Europea e Perché*. Bologna: Il Mulino, 2000.

SEILER, Daniel-Louis. *La Méthode Comparative en Science Politique*. Paris: Armand Colin, 2004.

SEITENFUS, Ricardo. *Haiti: a soberania dos ditadores*. Porto Alegre: Solivros, 1994.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 3. ed. rev. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Introdução ao Direito Internacional Público*. 3. ed. rev. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SERENI, Angelo Piero. *The Italian Conception of International Law*. New York: Columbia University Press, 1943.

SEVERO, Gerson. *O que Somos e o que Esperávamos Ser: Estado, economia e discurso presidencial na América Latina*. São Leopoldo: UNISINOS, 2003.

STREFLING, Sérgio Ricardo. *Igreja e Poder: plenitude do poder e soberania popular em Marsílio de Pádua*. Porto Alegre: EDIPCURS, 2002.

TANZI, Aristide (Org.). *L'Antiformalismo Giuridico: un percorso antologico*. Milano: Raffaello Cortina, 1999.

TERRERROIRE, Alain. *Le Parlement européen, cet Inconnu*. Paris: Le cherche midi, 1994.

TOURAINÉ, Alain. *Como Sair do Liberalismo?* Bauru: EDUSC, 1999.

TRUYOL Y SERRA, Antonio. *Doctrines Contemporaines du Droit des Gens*. Paris: Pedone, 1951.

TRUYOL Y SERRA, Antonio. *Historia del Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos, 1998.

ULLMANN, Walter. *Principi di Governo e Politica nel Medioevo*. 2. ed. Bologna: Il Mulino, 1982.

UNIÃO EUROPÉIA. Comissão Europeia. *Uma Idéia Nova para a Europa: a declaração Schuman 1950-2000*. Por Pascal Fontaine. 2. ed. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000.

VENTURA, Deisy. *A Ordem Jurídica do MERCOSUL*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

VENTURA, Deisy. *As Assimetrias entre o MERCOSUL e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri: Manole, 2003.

VENTURA, Deisy; PEROTTI, Alejandro. *El Proceso Legislativo del MERCOSUR*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2004.

VIGEVANI, Tullo. *MERCOSUL: impactos para trabalhadores e sindicatos*. São Paulo: LTr, 1998.

VIGEVANI, Tullo et al. *Processos de Integração Regional e a Sociedade: o sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

VISSCHER, Charles de. *Teorias y Realidades en Derecho Internacional Público*. Barcelona: Bosch, 1962.

WASSERMAN, Claudia. *Historia Contemporânea da América Latina: 1900-1930*. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

WATSON, Alan. *International Law in Archaic Rome: war and religion*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1993.

WEFFORT, Francisco. *O Populismo na Política Brasileira*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito*. 3. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 2001.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Síntese de uma história das idéias jurídicas: da Antigüidade Clássica à Modernidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

ZICCARDI, Piero. *La Costituzione dell'Ordinamento Internazionale*. Milano: Giuffrè, 2000.

➤ Capítulos de livros

AGO, Roberto. Diritto Positivo e Diritto Internazionale. In: SCRITTI di Diritto Internazionale in Onore di Tomaso Perassi. vol. 1. Milano: Giuffrè, 1957.

AMORIN NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. A Produção Legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, FAPERJ, 2002. p. 91-139.

BAILER, Stefanie; SCHNEIDER, Gerald. When Words Matter: informal rules and the enlargement debate. In: STEUNENBERG, Bernard; THOMASSEN, Jacques (Eds.). *The European Parliament: moving toward democracy in the EU*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2002. p. 139-161.

BAQUER, Sebastián Martín-Retortillo. Estudio Preliminar: la doctrina del ordenamiento jurídico de Santi Romano y algunas de sus aplicaciones en el campo del derecho administrativo. In: ROMANO, Santi. *El Ordenamiento Jurídico*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1963. p. 9-77.

BAQUERO, Marcello. A Desconfiança como Fator de Instabilidade Política na América Latina. In: BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (Orgs.). *A Construção da Democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre: UFRGS; Canoas: La Salle, 1998. p. 13-29.

BAQUERO, Marcello. Partidos e Cultura Política na América Latina: uma combinação de instabilidade política. In: BAQUERO, Marcello (Org.). *Desafios da Democratização na América Latina: debates sobre cultura política*. Porto Alegre: UFRGS; Canoas: La Salle, 1999. p. 15-30.

BORÓN, Atílio. Os Novos Leviatãs e a Pólis Democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 7-67.

CAETANO, Gerardo; ANTÓN, Romeo Pérez. Hacia un parlamento del MERCOSUR. In: CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (Orgs.). *La Encrucijada Política del MERCOSUR: parlamentos y nueva institucionalidad*. Montevideo: CLAEH, UPD-OEA, 2003.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Teoria do Direito e Globalização Econômica. In: SUNDFELD, Carlos Ari e VIEIRA, Oscar Vilhena (Coords.). *Direito Global*. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 77-92.

CASSIN, René. L'homme, sujet de droit international et la protection des droits de l'homme dans la société universelle. In: LA TECHNIQUE et les Principes du Droit Public: études en l'honneur de Georges Scelle. vol. 1. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1950. p. 67-91.

COSTA, Olivier. Le Parlement européen entre efficacité fonctionnelle et déficit politique. In: DUPRAT, Gerard (Org.). *L'Union européenne: droit, politique, démocratie*. Paris: PUF, 1996.

COSTA, Olivier. Le Parlamentarisme au-delà de l'Etat: le cas de l'Union européenne. In: COSTA, Olivier; KERROUCHE, Eric; MAGNETTE, Paul (Orgs.). *Vers un Renouveau du Parlamentarisme en Europe?* Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2004. p. 316-345.

COSTA, Olivier; KERROUCHE, Eric; MAGNETTE, Paul. Le Temps du Parlamentarisme Désenchanté ? Les parlements face aux nouveaux modes de gouvernance. In: COSTA, Olivier; KERROUCHE, Eric; MAGNETTE, Paul (Orgs.). *Vers un Renouveau du Parlamentarisme en Europe?* Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2004. p. 5-33.

COTTA, Maurizio. Parlamento. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). *Dicionário de Política*. 12. ed. vol. 2. Brasília: UnB, 2004. p. 877-888.

DAL RI JR, Arno. Evolução Histórica e Fundamentos Político-jurídicos da Cidadania. In: DAL RI JR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de (Orgs.). *Cidadania e Nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais e globais*. 2. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2003. p. 25-84.

ELIZADE, Antonio. Globalización y Mundialización. In: ASTRAIN, Ricardo Salas (Coord.). *Pensamiento Crítico Latino-americano: conceptos fundamentales*. vol. II. Santiago: Ediciones Universidad Católica Silva Henríquez, 2005. p. 467-550.

ELQUETA, Belarmino; CHELÉN, Alejandro. Breve História de Meio Século no Chile. In: CASANOVA, Pablo González (Org.). *América Latina: história de meio século*. Brasília: UnB, 1988. p. 154-218.

ESCUDERO, Enrique Riera. Os Casos do Brasil, Uruguai e Paraguai. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. *A Agenda Política e Institucional do Mercosul: aportes para a integração regional*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1997. p. 17-26.

FRENCH-DAVIS, Ricardo. El Pacto Andino: un modelo original de integración. In: TIRONI, Ernesto (Org.). *Pacto Andino: caracter y perspectivas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1978 p. 25-70.

GARAVITO, César. Una Nueva Perspectiva sobre el Derecho Internacional: la mirada desde abajo. Prólogo. In: RAJAGOPAL, Balakrishnan. *El Derecho Internacional desde Abajo: el desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia del Tercer Mundo*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, 2005. p. 9-15.

GUZZELLI, César Augusto Barcellos. A Crise do Sistema Colonial e o Processo de Independência. In: WASSERMAN, Cláudia (Coord.). *História da América Latina: cinco séculos*. 3. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2003. p. 118-176.

LANZARO, Jorge. Elecciones y Democracia en Uruguay. In: PINTO, Céli Regina e GUERRERO, Hugo (Orgs.) *América Latina: o desafio da democracia nos anos 90*. Porto Alegre: UFRGS; Associação das Universidades do Grupo Montevideo, 1996. p. 63-72.

KAPLAN, Marcos. Cinquenta Anos de História Argentina (1925-1975): o labirinto da frustração. In: CASANOVA, Pablo González (Org.). *América Latina: história de meio século*. Brasília: UnB, 1988. p. 19-99.

KINZO, Maria D'Alva. Os Casos do Brasil, Uruguai e Paraguai. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. *A Agenda Política e Institucional do Mercosul: aportes para a integração regional*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1997. p. 17-26.

KRAUSE, Silvana; PAIVA, Denise. Perdas e Ganhos: lideranças políticas brasileiras e instabilidade na representação dos partidos: lógica nacional versus lógica regional (1982-2001). In: PINTO, Céli Regina Jardim; SANTOS, André Marengo dos (Orgs.). *Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002. p. 83-131.

MAGNETTE, Paul. L'Union européenne: un régime semi-parlementaire. In: DELWIT, Pascal; DE WAELE, Jean-Michel; MAGNETTE, Paul (Orgs.). *À quoi Sert le Parlement européen? Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale*. Bruxelles: Complexe, 1999. p. 25-54.

MANNONI, Stefano. Estado nacional de Direito e direito internacional. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (Orgs.). *O Estado de Direito: história, teoria, crítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 585-610.

MANNONI, Stefano. Globalizzazione, Diritto, Stato. In: ORDO IURIS: storia e forme dell'esperienza giuridica. Milano: Giuffrè, 2003. p. 359-372.

MARIANO, Karina; VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Democracia e Atores Políticos no MERCOSUL. In: LIMA, Marcos Costa; MEDEIROS, Marcelo de Almeida (Orgs.). *O MERCOSUL no limiar do século XXI*. São Paulo: Cortez; Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 250-285.

MOSCA, Gaetano. A Classe Dirigente. In: SOUZA, Amaury de (Org.). *Sociologia Política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1966. p. 51-69.

NEIRA, Hernán. Latinoamérica, Iberoamérica, Indoamérica. In: ASTRAIN, Ricardo Salas (Org.). *Pensamiento Crítico Latinoamericano: conceptos fundamentales*. vol. II. Santiago: Ediciones Universidade Católica Silva Henríquez, 2005. p. 585-594.

PARETO, Vilfredo. Propriedades dos resíduos e das derivações. In: RODRIGUES, J. A. (Org.) *Sociologia*. São Paulo: Ática, 1984. p. 75-111.

PENAHERRERA, Germánico Salgado. The Andean Pact: problems and perspectives. In: ANGARITA, Ciro; COFFEY, Peter (Eds.). *Europe and the Andean Countries: a comparison of economic policies and institutions*. London: Pinter Publishers, 1988.

PERES, Paulo Sérgio. Sistema Partidário e Instabilidade Eleitoral no Brasil. In: PINTO, Céli Regina Jardim; SANTOS, André Marengo dos (Orgs.). *Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002. p. 13-45.

PESSANHA, Charles. O Poder Executivo e o Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras: teoria e prática. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, FAPERJ, 2002. p. 141-185.

ROMA, Celso; BRAGA, Maria do Socorro. Sistema Partidário, Eleições e a Questão Federativa no Brasil (1986-2000). In: PINTO, Céli Regina Jardim; SANTOS, André Marengo dos (Orgs.). *Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002. p. 47-81.

ROMANO, Santi. Lo Stato Moderno e la sua Crisi. In: ROMANO, Santi. *Scritti Minori: diritto costituzionale*. vol.1. Milano: Giuffrè, 1950. p. 311-325.

ROMANO, Santi. Oltre lo Stato. In: ROMANO, Santi. *Scritti Minori: diritto costituzionale*. vol. 1. Milano: Giuffrè, 1950. p. 345-356.

SANI, Giacomo. Cultura Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). *Dicionário de Política*. 12. ed. vol. 1. Brasília: UnB, 2004. p. 306-308.

SERNA, Miguel. As Maiorias Silenciosas na Redemocratização do Uruguai. In: BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (Orgs.). *A Construção da Democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre: UFRGS; Canoas: La Salle, 1998. p. 148-153.

SERNA, Miguel. Rupturas e Fissuras na Cultura Política Democrática Uruguiaia. In: BAQUERO, Marcello (Org.). *Desafios da Democratização na América Latina: debates sobre cultura política*. Porto Alegre: UFRGS; Canoas: La Salle, 1999. p. 47-72.

SIERRA, Jerónimo de. Uruguay: cultura política y nuevos escenarios democráticos. In: PINTO, Céli Regina e GUERRERO, Hugo (Orgs.) *América Latina: o desafio da democracia nos anos 90*. Porto Alegre: UFRGS; Associação das Universidades do Grupo Montevideo, 1996. p. 175-180.

SOUZA, Suzana Bleil de. Política, Administração e Comércio na Sociedade Colonial Hispânica. In: WASSERMAN, Cláudia (Coord.). *História da América Latina: cinco séculos*. 3. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2003. p. 77-117.

TREVES, Renato. L'esperienza giuridica. In: TANZI, Aristide (Org.). *L'Antiformalismo Giuridico: un percorso antologico*. Milano: Raffaello Cortina, 1999. p. 81-93.

TRINDADE, Hégio. Eleições presidenciais de 89 no Cone Sul e os desafios da construção democrática. In: TRINDADE, Hégio (Org.). *América Latina: eleições e governabilidade democrática*. Porto Alegre: UFRGS, 1991. p. 9-22.

VIGEVANI, Tullo. Questões Políticas no MERCOSUL (Brasil e Argentina): crise ou aprofundamento. In: CATANI, Afrânio Mendes (Org.). *América Latina: impasses e alternativas*. São Paulo: Humanitas, 2000. p. 191-213.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. América Latina: vulnerabilidade social e instabilidade democrática. In: DUPAS, Gilberto (Org.). *América Latina no Início do Século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2005. p. 193-253.

ZANELLA, Cristine Köeller; MARQUES, Pâmela Marconatto. Evo Morales e o País que Quer Existir: a legitimidade da nacionalização do gás e petróleo bolivianos em uma abordagem interdisciplinar. In: MENEZES, Wagner (Coord.). *Estudos de Direito Internacional: anais do 4º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. vol. VI. Curitiba: Juruá, 2006. p. 511-516.

➤ **Artigos em periódicos**

AGO, Roberto. Pluralism and the Origins of the International Community. *Italian Yearbook of International Law*, n. 3, 1977.

AGO, Roberto. Rencontres avec Anzilotti. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 3, n. 1, p. 92-99, 1992.

AGO, Roberto. Science Juridique et Droit International. *Recueil des cours*, Den Haag, v. 90, p. 857-958, 1956.

BARBOSA, Rubens. MERCOSUL em perspectiva. *Nossa América*, São Paulo, n. 23, p. 55-58, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e Política: uma relação difícil. *Lua Nova*, n. 61, p. 5-24, 2004.

CASTRO, Maria Sílvia Portella de. A Estratégia da Ação Sindical no MERCOSUL. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 39, n. 2, p. 72-93, 1996.

COELHO, Inocêncio Mártires. Processo Legislativo: relações entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 28, n. 112, p. 55-68, out./dez. 1991.

COHEN, Samy. *Les États et les "nouveaux acteurs"*. *Politique Internationale*, n.107, p. 409-424, printemps 2005.

COSTA, Hermes Augusto. A Ação Sindical na União Europeia e MERCOSUL: limites e desafios. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 62, p. 69-96, jun. 2002.

COSTA, Olivier; MAGNETTE, Paul. Idéologies et Changement Institutionnel dans l'Union européenne: pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen? *Politique Européenne*, Paris, n. 9, p. 49-75, 2003.

DELLBRÜCK, Jost. Transnational Federalism: problems and prospects of allocating public authority beyond the state. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, v. 11, issue 1, 2004, p. 31-55.

DIAS, Susana. Sociedade Civil: quem é esse ator? *Comciência*, n. 67, jul. 2005.

DRUMMOND, Maria Claudia. A Comissão Parlamentar Conjunta: origem e história. *Informativo MERCOSUL*, Brasília, ano 2, n. 4., fev./mar. 1997.

DUPUY, René-Jean. Images de Georges Scelle. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 1, n. 1/2, p. 235-239, 1990.

GAJA, Giorgio. Positivism and Dualism in Dionisio Anzilotti. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 3, n. 1. p. 123-138, 1992.

GOIRAND, Camille. Les Gauches en Amérique Latine: avant-propos. *Revue Internationale de Politique Comparée*, Bruxelles, v. 12, n. 3, p. 267-281, 2005.

HERNÁNDEZ-LÓPEZ, Ernesto. Recent Trends and Perspectives for Non-State Actor Participation in World Trade Organization Disputes. *Journal of World Trade*, v. 35, n. 3, p. 469-498, 2001.

JACQUÉ, Jean-Paul. Parlement européen. *Répertoire Communautaire Dalloz*, p. 1-21, jan. 2002.

KOLKO, Gabriel. À Beira do Colapso: a nova (des)ordem financeira. *Le Monde Diplomatique*, out. 2006.

KOPELMANAS, Lazare. The ideas of Georges Scelle and their possible application to some recent problems of international law. *Journal du Droit International*, ano 88, n. 2, p. 350-375, jan./mar. 1961.

MALAMUD, Andrés. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: an empirical examination. *Latin American Research Review*, Austin, v. 40, n. 1, p. 138-163, 2005.

MALAMUD, Andrés; SOUZA, Luis de. Paramentos Supranacionais na Europa e na América latina: entre o fortalecimento e a irrelevância. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 369-409, 2005.

MIGLIAZZA, Alessandro. Roberto Ago. *Rivista di Diritto Internazionale*, Milano, ano LXXXI, 1998.

NICOLAU, Jairo. Reforma Política: o que realmente precisa ser discutido? *Ciência Hoje*, v. 35, n. 210, p. 28-31, nov. 2004.

NOLTE, Georg. From Dionisio Anzilotti to Roberto Ago: the classical international law of State responsibility and the traditional primacy of a bilateral conception of inter-state relations. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 13, n. 5, p. 1083-1098, 2002.

NOUVEAU Parlement européen. *7 Jours d'Europe*, Paris, n. 358, p. 4-5, 14 juin 1999.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. Democracia: passado e presente: como as democracias incorporam temas vindos de regimes autoritários. *Nossa América*, São Paulo, n. 22, p. 38-41, 2005.

OTTO, Diane. Nongovernmental Organizations in the United Nations System: the emerging role of international civil society. *Human Rights Quarterly*, Baltimore, v. 18, n. 1, p. 107-141, feb. 1996.

PETERS, Anne. There is Nothing more Practical than a Good Theory: an overview of contemporary approaches to international law. *German Yearbook of International Law*, v. 44, p. 25-37, 2001.

POLITIS, Nicolas. Duguit et le Droit International. *Archives de Philosophie du Droit et de Sociologie Juridique*, Paris, p. 69-81, 1932.

POPPER, Steven. Como moldar o futuro. *Scientific American Brasil*, p. 88-91, jul. 2005.

QUINTANA, Juan Ramón. Bolívia: imagem invertida. *Nossa América*, São Paulo, n. 23, p. 46-48, 2006.

RÉGLADE, Marc. Perspectives qu'ouvrent les doctrines objectiviste du Doyen Duguit pour un renouvellement de l'étude du Droit International Public. *Revue Générale de Droit International Public*, Paris, v. IV, n. XXXVII, p. 381-419, 1930.

RITTBERGER, Berthold. The Creation and Empowerment of the European Parliament. *Journal of Common Market Studies*, v. 41, p. 203-225, apr. 2003.

ROUSSEAU, Charles. Georges Scelle (1878-1961). *Revue Générale de Droit International Public*. Paris, v. XXXII, n. LXV, p. 5-19, 1961.

SANCHEZ, Michelle Ratton. *Pontos Críticos da Participação da Sociedade Civil no MERCOSUL*. 2004.

SCELLE, George. Essai de Systématique du Droit International: plan d'un cours de droit international public. *Revue Générale de Droit International Public*, Paris, serie 2, v. V, n. XXX, p. 116-142, 1923.

SCELLE, Georges. La Doctrine de León Duguit et les Fondements du Droit des Gens. *Archives de Philosophie du Droit*, p. 80-119, 1932.

SCHUTTER, Olivier de. Sur l'émergence de la société civile en droit international: le rôle des associations devant la Cour européenne des droits de l'homme. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 7, n. 3, p. 372-410, 1996.

SPENCER, Tom. Up close and personal. *The Parliament Magazine*, Enfield, issue 177, p. 50, feb. 2004.

TANCA, Antonio. Georges Scelle (1878-1961): biographical note with bibliography. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 1, n. 1/2, p. 240-249, 1990.

TEIXEIRA, Rodolfo Marcílio. Reforma Política: a falta de conscientização. *Ciência Hoje*, v. 35, n. 210, p. 24-27, nov. 2004.

THIERRY, Hubert. The Thought of Georges Scelle. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 1, n. 1/2, p. 193-209, 1990.

TRIEPEL, Karl Heinrich. As Relações entre o Direito Interno e o Direito Internacional. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, ano XVII, n. 6, p. 8-64, out. 1966.

VALENTE, Leonardo; SANTORO, Maurício. A Diplomacia Midiática do Governo Hugo Chávez. *Espaço Acadêmico*, ano V, n. 60, mai. 2006.

VAZQUEZ, Mariana. The Parliamentary Dimension of Regional Integration: a comparison of the European Union and MERCOSUR. *C/ES*, Lisboa, e-Working Paper n. 2, 2005.

VENTURA, Deisy. O Caso das *Papeleras* e o “Papelão” do MERCOSUL. *Pontes: entre o comércio e o desenvolvimento sustentável*, Genebra/São Paulo, v. 2, n. 2, p. 16-18, mar./abr. 2006.

ZICCARDI, Piero. Evolução e Perspectivas da Escola Italiana de Direito Internacional no Século XX. *Seqüência*, Florianópolis, ano XXV, n. 51, p. 203-227, dez. 2005.

ZICCARDI, Piero. Il Diritto Internazionale nell’Insegnamento di Roberto Ago. *Rivista di Diritto Internazionale*, Milano, ano LXXVIII, fasc. 2, p. 305-323, 1995.

ZICCARDI, Piero. Le Dottrine Giuridiche di Oggi e L’Insegnamento di Santi Romano: il diritto internazionale. *Vita Giuridica Internazionale*, Milano, p. 307-322, [198?].

ZICCARDI, Piero. Note sull’Opera Scientifica di Dionísio Anzilotti. *Comunicazioni e Studi*, Milano, v. 3. p. 7-42, 1950.

➤ Artigos em jornais de notícias

CASTAÑEDA, Jorge. Bem me quer, mal me quer. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 mai. 2006. Folha Mais!, p. 5.

COLOMBO, Sylvia. Fora do Eixo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 mai. 2006. Folha Mais!, p. 4.

VENTURA, Deisy. Lições da Crise Européia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 jun. 2005.

➤ Teses e monografias

DRUMMOND, Maria Claudia. *A Democracia Desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração*. Tese (Doutorado em História das Relações Internacionais) – Instituto de Ciências Humanas, Departamento de História, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

KONZEN, Lucas Pizzolatto. *A Aplicabilidade dos Direitos Fundamentais à Moradia e à Cidade: uma análise crítica da atuação jurisdicional do Estado brasileiro (1998-2006)*. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

LATEK, Marta. *L'Impact de l'Intégration européenne sur l'Evolution du Parlamentarisme en Europe: le cas de la coopération interparlementaire*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques, Section des sciences politiques, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 2003.

ROSSATO, Elisiane Rubin. *A Cláusula Democrática nos Processos de Integração: a questão da democracia nas experiências européia e mercosulina*. Dissertação (Mestrado em Integração Latino-americana) – Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2004.

➤ **Trabalhos inéditos**

AGO, Roberto. *Encontros com Anzilotti*. Tradução de Daniela Ribeiro. 2005. Mimeografado.

BUDÓ, Marília Denardin. *Constituição e Sistema Penal: reflexões para uma conciliação diante do neoliberalismo*. 2006. Mimeografado.

DAL RI JR, Arno. *O Antiformalismo de Santi Romano e a Doutrina Italiana de Direito Internacional*. 2006. Mimeografado.

GROSSI, Paolo. *Globalização e Pluralismo Jurídico*. Mimeografado.

GROSSI, Paolo. *Globalización, Derecho, Ciência Jurídica*. Mimeografado.

GROSSI, Paolo. *O Direito entre Poder e Ordenamento*. Tradução de Ângelo Garzarella e Arno Dal Ri Jr. 2006. Mimeografado.

MIGLIAZZA, Alessandro. *Roberto Ago*. Tradução de Arno Dal Ri Jr. 2005. Mimeografado.

ORCALLI, Gabriele. *Integración económica y papel internacional de las regiones: la cooperación transfronteriza*. Mimeografado.

PALIANI, Stefania. *O Institucionalismo Puro de Santi Romano e de Maurice de Hauriou*. Tradução de Arno Dal Ri Jr. 2007. Mimeografado.

ROCHA, Mariana Machado. *A Teoria Institucionalista como Fundamento para um Direito Internacional Pluralista*. 2006. Mimeografado.

ROCHA, Mariana Machado. *O Parlamento da Comunidade Andina*. 2006. Mimeografado.

ROMANO, Santi. *O Ordenamento Jurídico*. Tradução de Arno Dal Ri Jr. 2006. Mimeografado.

VENTURA, Deisy. *Europa sim, mas tem que ser assim?* Breve ensaio sobre o *suigenerismo* e o *malmenorismo* no ocaso do Estado-nação. 2005. Mimeografado.

ZICCARDI, Piero. *As Doutrinas Jurídicas de Hoje e as Lições de Santi Romano: o direito internacional*. Tradução de Arno Dal Ri Jr. 2006. Mimeografado.